

### "Healthy public policy" - am Beispiel der Politik zu Umweltgerechtigkeit in Schottland

Maschewsky, Werner

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maschewsky, W. (2006). "Healthy public policy" - am Beispiel der Politik zu Umweltgerechtigkeit in Schottland. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Bildung, Arbeit und Lebenschancen, Forschungsgruppe Public Health, 2006-304). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-113826>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Werner Maschewsky**

**"Healthy public policy" – am Beispiel  
der Politik zu Umweltgerechtigkeit  
in Schottland**

Prof. Dr. Werner Maschewsky lehrt an der Hochschule für  
Angewandte Wissenschaften (HAW) Hamburg

März 2006

**Bestell-Nr. SP I 2006-304**

ISSN 1860-8884

Veröffentlichungsreihe der Forschungsgruppe Public Health  
Forschungsschwerpunkt Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)  
D-10785 Berlin, Reichpietschufer 50  
Tel.: 030/25491-577



## **Zusammenfassung**

Gesundheitsförderliche öffentliche Politik kann in "klassischen" Politikfeldern – wie Arbeitsschutz, Wohnungsbau, Verkehr – erfolgen, aber auch in neuen Bereichen, wie Umweltgerechtigkeit. Diese befasst sich mit sozialräumlichen Verteilungen – speziell sozial diskriminierenden Ungleichverteilungen – von Umweltbelastungen, den Ursachen und Wirkungen solcher Verteilungsmuster, Möglichkeiten ihrer Vermeidung, Behebung und Kompensation.

Nicht nur in den USA wird Umweltgerechtigkeit seit langem thematisiert. So hat die schottische Regierung 2002 Umweltgerechtigkeit zum politischen Ziel erklärt, Bestandsaufnahmen und Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet und einen ersten Sachstandsbericht Ende 2005 vorgelegt.

Dieser Aufsatz skizziert Vorgeschichte und Hintergründe der schottischen Umweltgerechtigkeitspolitik, stellt den dortigen Kenntnisstand zu sozialer, gesundheitlicher und Umwelt-Ungleichheit sowie die Politikansätze zu Umweltgerechtigkeit dar und versucht eine Bewertung. Zum Schluss wird auf die Relevanz für die BRD eingegangen.

## **Abstract**

Healthy public policy may be implemented in "classical" fields – like occupational health, housing, traffic –, but also in new fields, like environmental justice. This refers to the socio-spatial distribution of environmental hazards, especially socially discriminating disproportionate distributions, their causes and effects, ways to prevent, remedy or compensate for them.

Not only in the US environmental justice has been a topic for many years. In 2002 e.g., the Scottish Executive made environmental justice one of its political targets, issued reports and political provisions, and published a first progress report at the end of 2005.

This article sketches the history and background of environmental justice policy in Scotland, describes the current knowledge in regard to social, health and environmental inequities, additionally the efforts to implement environmental justice, and tries to evaluate them. Finally, the relevance for Germany is discussed.



## **Gliederung**

Vorwort .....	7
1. Einleitung.....	9
2. Gerechtigkeit als Thema von Sozial-, Umwelt- und Gesundheitspolitik .....	12
3. Sozialräumliche Verteilung von Umweltproblemen in Schottland.....	15
4. Umweltgerechtigkeits-Debatte in Schottland .....	21
5. Schottische Politikansätze zu Umweltgerechtigkeit .....	25
6. Schottische Umsetzungsmaßnahmen zu Umweltgerechtigkeit .....	27
6.1 Allgemein .....	27
6.2 Im Einzelnen .....	30
7. Schlussfolgerungen .....	34
8. Relevanz für die BRD .....	37
Abkürzungen .....	41
Literatur.....	43



## ***Vorwort***

Es kann inzwischen als gesichert gelten, dass Umweltbelastungen auch Gesundheitsprobleme auslösen, verursachen und verstärken können (vgl. Landrigan 1992, Meyer et al. 1997, Neuburger 1996, Wichmann et al. 2005). Daraus lässt sich folgern, dass sozial unterschiedliche Umweltbelastungen auch sozial unterschiedliche Gesundheitsprobleme ("gesundheitliche Ungleichheit") hervorrufen können, was in den Themenbereich von Public Health fällt.

In den USA wurde dieser Zusammenhang seit den 1980er Jahren unter Begriffen wie "environmental justice" (Umweltgerechtigkeit) oder "environmental inequity/discrimination/racism" (Umweltungleichheit/-diskriminierung/-rassismus) diskutiert (Maschewsky 2001). Ein Regierungserlass von Präsident Clinton – Executive order # 12898: Federal action to address environmental justice in minority populations and low-income populations – erklärte 1994 Umweltgerechtigkeit zur Aufgabe aller US-Bundesbehörden und -ministerien. Ob dies mehr als symbolische Politik (Hansjürgens/Lübbe-Wolf 2000) war, blieb umstritten.

Als erste europäische Regierung hat 2002 die schottische Umweltgerechtigkeit zum Ziel erklärt (McConnell 2002), dies in der Koalitionsvereinbarung der 2003 wiedergewählten Regierung von Labour und Liberaldemokraten bekräftigt (Joint Statement 2003) und hierzu inzwischen einen Sachstandsbericht vorgelegt (Scottish Executive 2005). Eine analoge Entwicklung ist bei uns bisher nicht absehbar (vgl. Bolte/Mielck 2004, Elvers 2005, Heinrichs et al. 2004, Kloepper 2000, Maschewsky 2002, Mielck/Heinrich 2002). Allerdings gibt es erste Forschungsarbeiten (z. B. Bolte et al. 2004, Heinrich et al. 1998, Hoffmann 2005, Köckler 2005, Maschewsky 2004, Mielck 2004) und politische Signale, wie die Aufnahme von Umweltgerechtigkeit als Querschnittsthema ins Aktionsprogramm Umwelt & Gesundheit in Nordrhein-Westfalen (APUG-NRW 2005) oder die Diskussion dazu im Umweltbundesamt (Wehrspaun et al. 2005).

Während die Erfahrungen mit und Handlungsansätze zu Umweltgerechtigkeit in/aus den USA sich nur eingeschränkt auf die BRD übertragen lassen, sind die schottischen Konzepte wegen größerer Ähnlichkeit des politischen und Sozialsystems relevanter. Bei einem Forschungsaufenthalt 2005 in Edinburgh erstellte ich für den Umweltverband Friends of the Earth Scotland (FoES) eine externe Einschätzung der dortigen Umweltgerechtigkeits-Politik; der Bericht wurde im Internet veröffentlicht (Maschewsky 2005a). Die Untersuchung hatte etwas von einer Zeitreise: falls auch die Bundesregierung Umweltgerechtigkeit zum Ziel erklärt – vor welchen Problemen könnte die Politik dann stehen?



Grundlage des Berichts waren Interviews mit acht – oft hochrangigen – Experten aus NGOs, betroffenen Gemeinden, Regierung und Wissenschaft, daneben politische Verlautbarungen, Forschungsberichte und sonstige Materialien verschiedener Beteiligtengruppen. Dieser Ansatz hat klare Mängel – u. a. Sprachprobleme, geringe Kenntnisse der schottischen Umweltsituation, politischen und Planungskultur, anderer Problem- und Thematisierungsstand in der BRD. Trotzdem, so die Hoffnung, kann ein Blick von außen einige "blinde Flecken" der Innensicht vermeiden.

## 1. *Einleitung*

Umweltgerechtigkeit thematisiert die sozialräumliche Verteilung von Umweltbelastungen. Die zentrale Frage lautet, ob arme oder sozial benachteiligte Personen mehr Umweltbelastungen ausgesetzt sind, und falls ja – warum? Mit welchen politischen, ökonomischen, sozialen, psychischen und gesundheitlichen Folgen? Mit welchen Möglichkeiten zur Vorbeugung, Behebung und Kompensation?

Diese Fragen liegen im Schnittbereich von Umwelt-, Gesundheits- und Sozialpolitik und werden in den USA – nach einigen Vorläufern in den 1970er Jahren, wie den "Beach Access Movements" (Poirier 1996) – seit über 20 Jahren diskutiert. In Großbritannien ist die Befassung damit ähnlich lange, wenn man ältere britische Arbeiten zur "Geographie von Armut und Deprivation" mit einbezieht (Knox 1976, 1986, Knox/Pinch 2000, Pacione 1995, 2005, Rae 1983).

In der US-Debatte über sozialräumliche Unterschiede bei Umweltbelastungen wurde von der Bürgerrechtsbewegung auf krasse Beispiele von Umweltbenachteiligung verwiesen (z. B. Warren County, "Cancer Alley", West Dallas, Times Beach, McFarland; Bullard 1994, Faber 1998, Maschewsky 2001), die vor allem Arme und Farbige treffen – "black, brown, red, poor and poisoned". Die von Hurricane Katrina 2005 ausgelöste Flutkatastrophe in New Orleans, mit weitgehend "schwarzen" Opfern, ist ein aktuelles Beispiel. Aber auch die "normale" Häufung von Autobahnen, Fabriken, Tanklagern, Raffinerien, Deponien, Müllverbrennungsanlagen, Schrottplätzen, Industriebrachen, etc. in Wohngebieten von Sozialbenachteiligten und ethnischen Minderheiten galt und gilt als Skandal.

Es lassen sich mindestens vier Aspekte von Umweltgerechtigkeit unterscheiden (Maschewsky 2001):

- Zugangsgerechtigkeit: gleiche Chancen und Risiken, Ziel einer Umweltveränderung zu werden, z. B. Standort für den Bau einer Müllverbrennungsanlage (MVA)
- Verteilungsgerechtigkeit: gleiche Vor- und Nachteile nach Abschluss der Umweltveränderung, z. B. Veränderung von Wohnqualität und Grundstückswert nach Bau der MVA
- Vorsorgegerechtigkeit: Vermeidung umweltschädigender Handlungen, z. B. Reduzierung der Müllproduktion, was die MVA überflüssig macht
- Verfahrensgerechtigkeit: Gleichbehandlung sozialer Gruppen bei Planung, Entscheidung, Umsetzung, Haftung und Entschädigung im Zusammenhang mit Umweltveränderungen, z. B. bei Klage auf Nichtbau oder Schließung der MVA.

Allgemeine Ursachen sozial diskriminierender Umweltunterschiede sind u. a. die zunehmende räumliche Trennung und – inzwischen – weltweite Verteilung von Gewinnung und Verarbeitung von Rohstoffen, Verbrauch und Entsorgung der daraus hergestellten Waren. Dieser Wandel wird ermöglicht durch die enorme Zunahme, Verbilligung und Verbesserung des Gütertransports bei Beschleunigung der Kommunikation. Die einzelnen Phasen der Produktion von Waren – oft auch Dienstleistungen – sind mittlerweile meist räumlich mobil, lassen sich schnell und einfach verlegen, umgruppieren und konzentrieren. Besonders umweltbelastende ("schmutzige") Produktionsprozesse werden, wenn möglich, in Exportproduktionszonen ("Maciladoras"), vernachlässigte Wohngebiete, strukturschwache Industrieregionen und unterentwickelte Länder verlegt (Altvater/Mahnkopf 2002). Dort kann eine Art "ökologische Verelendung" auftreten – in der Wirkung vergleichbar der sozialen Verelendung gegen Ende des 19. Jahrhunderts – und, neben individuellen Gesundheitsproblemen, auch ökonomische "Abwärtsspiralen", soziale Entmischung oder gar "Umweltflucht" auslösen (Biermann 2001, Häußermann 2000).

Die sozialräumliche Platzierung umweltbelastender Anlagen kann sich an verschiedenen Verteilungslogiken orientieren (Maschewsky 2004). Konkrete Ursache sozialdiskriminierender Umweltunterschiede sind meist folgende Prozesse:

- Standortentscheidungen von Investoren, Betreibern oder Behörden, nach Maßgabe politischer Widerstandsmöglichkeiten betroffener Personen und Gemeinden (Diskriminierungseffekt, "Weg des geringsten Widerstands")
- Kosten-Nutzen-Vergleiche (Boden-/Energiepreise, Steuern, Infrastruktur; Umweltauflagen; Haftungs- und Sanierungsrisiko) zwischen verschiedenen möglichen Standorten (Markteffekt)
- Absinken der Umwelt- und Wohnqualität in betroffenen Regionen, Fallen von Grundstückspreisen und Mieten, Wegzug von "Normalbevölkerung" und Zuzug von sozialen Randgruppen (Selektionseffekt).

Solche Umweltunterschiede können also auf vorab getroffenen politischen oder ökonomischen Entscheidungen beruhen, sich aber auch erst nachträglich durch selektive Mobilität entwickeln, wenn etwa nach Auftreten neuer Belastungen Besserverdienende wegziehen – "Reiche leben, wo sie wollen, Arme, wo sie müssen" (Harth et al. 1999). Dies kann durch weitere Ereignisse verstärkt werden (Harvey 1996):

- sozioökonomische Veränderungen, wie Deindustrialisierung, Wandel der Wirtschaftsstruktur, schrumpfende Städte
- Arbeitsplatzverlust in Innenstädten außerhalb des Zentrums
- soziodemographische Veränderungen, wie sozialer Abstieg von Wohnvierteln ("Arbeiter- zu Arbeitslosenvierteln"), Zuzug von Migranten, zunehmende Wohnsegregation
- Aufwertung (Gentrifizierung) vernachlässigter, aber von der Lage her attraktiver Wohngebiete (mit Verdrängung Einkommensschwacher)

- "Auswuchern" von Städten (Suburbanisierung), Entwicklung von Unterzentren.

Umweltbelastungen sind also, trotz oft weltweiter Verbreitung (Beck 1986), keineswegs gleich für verschiedene Populationen und Regionen. Stattdessen nehmen die Unterschiede zu – vom lokalen bis globalen Maßstab –, mit deutlicher Tendenz zu Kumulation statt Kompensation von sozialen und Umweltbelastungen (McLaren 2001). Sozialbenachteiligte sind im Regelfall also auch umweltmäßig benachteiligt. Daher ist die individuelle Umweltbelastung oft ein brauchbarer Sozialindikator.

Außerhalb der USA ist die Resonanz auf das Thema Umweltgerechtigkeit unterschiedlich. In Ländern der "Dritten Welt" werden Umweltprobleme bevorzugt als Folge ökonomischer und politischer Benachteiligung gesehen, oft ohne die in den USA damit verbundene ethnische Diskriminierung. Dieser "environmentalism of the poor" (Martinez-Alier 2002) betont statt allgemeiner Umweltrisiken für Mensch und Natur vor allem die sozial ungerechte Verteilung solcher Risiken. Eine ähnliche Analyse mit historischer Komponente führt zum Konzept einer "ökologischen Schuld", die reiche Länder – u. a. klassische Kolonialländer – durch Jahrhunderte ungehemmter Ausbeutung der globalen Ressourcen gegenüber armen Ländern angehäuft haben (McLaren 2001, Rocholl 2001). Beide Konzepte haben deutliche Beziehungen zu Umweltgerechtigkeit, ohne damit identisch zu sein.

Auch in Europa wächst das Interesse an diesem Thema. In Großbritannien hat die "Geographie von Armut und Deprivation" eine lange Tradition, was die dortige Entwicklung von Umweltgerechtigkeit stark gefördert hat – z. B. Bush et al. 2001, 2003, FoE 2001, 2004, FoES 2003, London Sustainability Exchange 2004, McLaren 1999, Phillimore/Moffatt 1999, Schlüter 2003, SDRN 2004, Walker et al. 2003. Andere europäische Länder stehen noch am Anfang einer solchen Entwicklung; entsprechend allgemein sind die Diskussionen. WHO und EU haben sich bisher nicht engagiert (Mielck/Heinrich 2002).

In der BRD gibt es neben den im Vorwort erwähnten Forschungsarbeiten zu Umweltgerechtigkeit einige weitere – z. B. Bolte et al. 2004, Elvers et al. 2004, Hoffmann et al. 2003, Kohlhuber et al. 2006, Maschewsky 2005b, Swart/Hoffmann 2004. Sie beruhen oft auf Eigeninitiative der Forscher, ohne in Forschungsprogramme eingebunden zu sein. Hoffnungen richten sich auf die Aufnahme von Umweltgerechtigkeit als Querschnittsthema ins Aktionsprogramm Umwelt & Gesundheit-Nordrhein-Westfalen (APUG-NRW), und mögliche Aktivitäten des Umweltbundesamts (Wehrspaun et al. 2005). Anders als in den USA und Großbritannien fehlen feste und institutionell verankerte Netzwerke engagierter Wissenschaftler und Praktiker, die langfristig Wissen, Kompetenz und Handlungsansätze entwickeln. Allerdings haben einige große Umweltverbände (z. B. BUND, Greenpeace) und NGOs (z. B. Attac) Umweltgerechtigkeit aufgegriffen und bauen es in

ihre Argumentation ein. Dies dürfte demnächst ein Echo in der Politik finden – zumindest rhetorisch.

Über sonstige Umweltgerechtigkeits-Aktivitäten in Europa ist sehr wenig zu hören, sowohl im Westen (z. B. Kruize/Bouwman 2004, OECD 2004) als auch im Osten (z. B. Costi 1998, Varga 2002). Allerdings scheint in romanisch-sprachigen Ländern das Konzept der "ökologischen Schuld" (s. o.) – das in Deutschland, Großbritannien und Skandinavien praktisch unbekannt ist – auf deutliche Resonanz zu stoßen.

## ***2. Gerechtigkeit als Thema von Sozial-, Umwelt- und Gesundheitspolitik***

Die Begriffe "gerecht"/"Gerechtigkeit" werden in vielen Zusammenhängen verwendet. Manche Verwendungsarten gelten als unmodern – z. B. "gerechter Lohn" –, manche als sehr modern – z. B. "Generationengerechtigkeit" –, andere erfahren einen raschen Bedeutungswandel – z. B. "soziale Gerechtigkeit".

"Gerechtigkeit" ist wissenschaftlich vieldeutig und politisch umstritten. Soziologie spricht etwa bei Ungleichverteilung von Privilegien und Macht wertfrei von "sozialer Ungleichheit", während Sozialphilosophie und -politik wertend von "sozialer Ungerechtigkeit" sprechen (Müller/Wegener 1995). Soziologie geht von der stillschweigenden Annahme aus, dass ein Abbau sozialer Ungleichheit Gerechtigkeit fördere (Mau 1997).

Wird die neue Gerechtigkeits-Diskussion in der Sozialphilosophie (MacIntyre 1987, Rawls 1971, Walzer 1983; s. u.) zunächst vernachlässigt, lässt sich soziale Gerechtigkeit gemäß verbreitetem Alltagsverständnis (Fraser 1997, Lengfeld 2000), intuitiv und "relational" – also in Bezug auf andere Menschen – fassen als ein Zustand, bei dem alle Mitglieder einer sozialen Gruppe gleiche Rechte und Pflichten, gleiche Chancen und Risiken haben, niemand bevorzugt (positive Diskriminierung), benachteiligt (negative Diskriminierung) oder ausgeschlossen (Exklusion) wird.

Nach diesem Verständnis bezieht sich Gerechtigkeit wesentlich auf Gleichheit. Ungerecht wären soziale Verhältnisse, die zuviel Ungleichheit produzieren. Die geforderte Gleichheit in der Behandlung (Gleichbehandlung), im Zugang (Chancengleichheit) und Ergebnis (Ergebnisgleichheit) wird gerechtfertigt mit der "egalitaristischen" Annahme (Krebs 2000), dass Menschen im wesentlichen gleich sind, nur geringe Unterschiede in Fähigkeiten, Bedürfnissen und Motiven aufweisen.

Nach Harvey (1996) ist "Gerechtigkeit" eine Ansammlung von Auffassungen, Begründungen und Institutionen, die gesellschaftliche (Macht-) Verhältnisse abbil-

den, rechtfertigen und steuern. Eine Herleitung aus "übergeordneten Prinzipien" sei nicht zwingend. Gerechtigkeit lasse sich – im Sinne Wittgensteins – als eines der zahllosen "Sprachspiele" verstehen, die Menschen in Bezug auf ihre Wirklichkeit spielen. Mit der Veränderung der Wirklichkeit verändern sich diese Sprachspiele, und damit die Bedeutungen von Gerechtigkeit. Da Machteliten in vielen Bereichen Definitionsmonopole haben, können sie auch die Bedeutungen von Gerechtigkeit oft in ihrem Sinne prägen.

Momentan dominieren einerseits individualistische Gerechtigkeitskonzepte (z. B. Rawls), andererseits kommunitaristische (z. B. MacIntyre, Walzer). Sie lassen sich folgendermaßen charakterisieren (Hastedt 1994):

- Nach individualistischen bzw. egalitär-liberalen Auffassungen soll der neuzeitliche Rechtsstaat private und öffentliche Sphäre trennen. Zentral sind das Individuum, sein Wohlergehen und seine Rechte. Gesellschaftliche Institutionen haben sich vor dem Individuum zu rechtfertigen, nicht umgekehrt. Einkommen, Vermögen, Macht, Verantwortung sind per Zufall unterschiedlich auf die Mitglieder der Gesellschaft verteilt. Die Legitimität von Herrschaft wird mit einem – historischen oder fiktiven – Vertrag begründet, in dem sich die Individuen gleichberechtigt eine "gerechte Ordnung" geben. Rawls schlägt zwei Gerechtigkeitskriterien vor: (a) jedes Individuum hat das Recht auf möglichst weitgehende Freiheiten, solange diese nicht mit den Freiheiten anderer Individuen kollidieren; (b) soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind akzeptabel, solange sie allen nützen.
- Nach kommunitari(sti)scher Auffassung zerstört der neuzeitliche Rechtsstaat gemeinschaftliche Grundlagen und lässt Menschen in der "Kälte des Rechtsstaats" allein. Der Liberalismus garantiere nur formale Rechte, vernachlässige aber das konkrete "gute Leben" in einer solidarischen Gemeinschaft. Erforderlich sei eine "neue Sittlichkeit", mit Selbsthilfe, Subsidiaritätsprinzip, zivilgesellschaftlichem Engagement und sozialmoralischen Anforderungen ("Tugenden"), ohne die Gesellschaft auf Dauer nicht überleben könne.

In der Sozialpolitik ist der Gerechtigkeitsbegriff fest etabliert. "Soziale Gerechtigkeit" wird meist zwischen einerseits Bedarfs-, andererseits Leistungsgerechtigkeit festgemacht – etwa als Solidar- vs. Äquivalenzprinzip der Sozialversicherung – und konkretisiert als Verteilungsgerechtigkeit, eventuell ergänzt durch weitere Gerechtigkeitsvarianten (wie Zugangs-, Besitzstands-, Teilhabe-, Verfahrens-, Vorsorge- und Ressourcengerechtigkeit). Dabei hat sich seit den 1990er Jahren der Blick gewandelt – aus "Gleichheit und Gerechtigkeit" wurde "Gleichheit oder Gerechtigkeit", Gleichheit vom Garanten zum Hindernis für Gerechtigkeit (Mahnkopf 2000).

Der normativ kontrovers besetzte Begriff "soziale Gerechtigkeit" wird politisch alltagstauglicher durch Umwandlung in "Sozialverträglichkeit". Dieser Begriff soll "Themen wie Partizipation, Gerechtigkeit, Sicherheit und Frieden, Gestaltung der Arbeitsplätze, kulturelle Aspekte und Identität" (Enquete-Kommission 1993, 53) umfassen. Allerdings ist eine entsprechende Festlegung ausgeblieben und Sozialverträglichkeit wird vorzugsweise als wohlklingende Leerformel eingesetzt oder vom Sachverständigenrat schlicht mit "Ökonomieverträglichkeit" gleichgesetzt (SRU 1996). Vor allem im Technikbereich ist Sozialverträglichkeit Kriterium zur Bewertung von Projekten und Planungen, als abgeschwächte Variante sozialer Gerechtigkeit. Sie beinhaltet keine inhaltlichen Vorstellungen von sozialgerechten Projekten/Planungen, sondern betrachtet sie unter dem Blickwinkel der Zumutbarkeit, des Sozialmanagements. Polemisch zugespitzt: Wie weit können Behörden, Investoren und Betreiber gehen, ohne dass sich Betroffene ernsthaft wehren?

In der Umweltpolitik ist der Gerechtigkeitsbegriff weniger eingeführt. Gerechtigkeit kann sich hier auf Umwelt/Natur oder auf Menschen beziehen. Im üblichen Sprachgebrauch, der sich an der US-Verwendung von "environmental justice" orientiert, wird "Umweltgerechtigkeit" – bzw. "umweltbezogene Gerechtigkeit" (Köckler 2005) – nicht verstanden als Gerechtigkeit gegenüber der Umwelt, wie im Leitbild der "Nachhaltigkeit". Umweltgerechtigkeit meint stattdessen Gerechtigkeit gegenüber Menschen, durch Angleichung der Umweltbe- und -entlastungen (inklusive Chancen und Risiken der Umweltteilhabe und -gestaltung) verschiedener Personengruppen und Regionen.

Die eingangs erwähnten, "intuitiven" Überlegungen zu Gerechtigkeit lassen sich auf den Umweltbereich übertragen. Umweltgerechtigkeit wird dann interpretiert als ein Zustand, bei dem verschiedene Personen in Bezug auf die Umwelt gleiche Rechte und Pflichten, gleiche Chancen und Risiken haben, niemand bevorzugt oder benachteiligt wird. Sie ist nicht gegeben, wenn sich Umweltbelastungen für soziale Gruppen und Regionen deutlich unterscheiden oder sie bei der (Mit-) Entscheidung über Umweltgestaltung behindert oder ausgeschlossen werden.

Da sozialräumliche Umweltbedingungen nie übereinstimmen, muss festgelegt werden, wann bloße Nicht-Übereinstimmung zur Umweltungerechtigkeit wird. Umweltgerechtigkeit strebt folgende Ziele an:

- Verhinderung der Entstehung neuer Umweltbelastungen
- Beseitigung vorhandener Umweltbelastungen nach dem Verursacherprinzip oder notfalls Gemeinlastenprinzip
- gerechte Verteilung nicht-vermeidbarer und nicht-eliminierbarer Umweltbelastungen
- Entscheidung der Betroffenen selbst über von ihnen zu tragende Umweltbelastungen

- Gleichbehandlung sozialer Gruppen bei Vermeidung, Feststellung, Beseitigung und Entschädigung von Umweltbelastungen.

Die Forderung nach (sozial) gerechter Verteilung von Umweltbelastungen kann unterschiedlich konkretisiert werden; eine Gleichverteilung ist meist weder sinnvoll noch machbar (Maschewsky 2004). Ähnlich wie im Sozialbereich kann auch im Umweltbereich "Verträglichkeit" als schwächeres Kriterium für Gerechtigkeit verstanden und verwendet werden. Dabei ist hier weniger Kritik angebracht: Umweltverträglichkeit bezieht sich nicht nur auf Umwelt/Natur, sondern auch auf das "Schutzgut" Mensch, ist gut definiert und als Umweltverträglichkeitsprüfung UVP operationalisiert. Allerdings sind die Kriterien grob (z. B. Über- vs. Unterschreitung von Grenzwerten) und ungeeignet zur Erfassung und Bewertung sozialräumlicher Verteilungen von Umweltbelastungen.

In der Gesundheitspolitik ist Gerechtigkeit – zumindest als Substantiv – gar nicht eingeführt. So wird etwa von "gesundheitlicher Ungleichheit" gesprochen, aber nicht von "gesundheitlicher Ungerechtigkeit". Dabei kann die umwelt- oder arbeitsbedingte Auslösung, Verursachung, Verstärkung und soziale Ungleichverteilung vieler Krankheiten – von Asthma bis toxischer Enzephalopathie, Schwerhörigkeit bis Infertilität, Chlorakne bis Leukämie – durchaus als (sozial) ungerecht verstanden werden, als Verstoß gegen Verteilungsgerechtigkeit, Gleichbehandlung etc. Auch hier gibt es Bemühungen, einen normativen Begriff der "Gesundheitsverträglichkeit" zu etablieren (Fehr 2001).

### **3. *Sozialräumliche Verteilung von Umweltproblemen in Schottland***

Gibt es in Schottland sozialräumliche Ungleichverteilungen von Umweltbelastungen, die eine entsprechende Umweltgerechtigkeits-Politik rechtfertigen? Dies lässt sich nicht theoretisch beantworten oder mit Verweis auf Beispiele (z. B. Blantyre, Falkirk, Farr, Grangemouth, Greengairs, Dunion 2003, FoES 2003, Schlüter 2003), sondern nur mit ausreichenden empirischen Belegen. Um diese bereitzustellen, ist ausreichende Forschungsförderung erforderlich. Allerdings: gibt es zuwenig einschlägige Forschung, bedeutet das Fehlen empirischer Belege nicht auch das Fehlen eines Problems. In solchen Situationen muss notfalls "unter Unsicherheit", gemäß Vorsorgeprinzip, gehandelt werden.

Empirische Umweltgerechtigkeits-Forschung – jenseits Fallstudien – verknüpft ursächliche Variablen (z. B. soziale Lage von Personengruppen) mit Wirkungsvariablen (z. B. Gesundheitszustand und Umweltbelastung derselben). Sie muss dabei bestimmte methodische Probleme lösen (Bailey et al. 2003, Maschewsky 2004, SDRC 2003, SNIFFER 2005), wie: geringe Datenqualität, inkompatible Raumstrukturen, Probleme der Datenverknüpfung, Punkt- vs. Flächenemissio-



nen, Unter- vs. Übererfassung, kumulierende Belastungen, Kriterien für Ungleichheit und Ungerechtigkeit.

Es gibt in Schottland differenzierte Daten zu Mehrfachbenachteiligung und gesundheitlicher Ungleichheit. Dies ist hilfreich, ersetzt aber nicht spezifische Umweltgerechtigkeits-Studien, die sozialräumliche Umweltunterschiede beschreiben und hinsichtlich Ursachen und Wirkungen analysieren.

### **Mehrfachbenachteiligung**

Untersuchungen der sozialräumlichen Verteilung von Benachteiligungen haben eine lange Tradition in Schottland (Knox/Pinch 2000, Pacione 2005). "Deprivation" wird als Begriff "Armut" vorgezogen, da letzterer als zu eng gefasst gilt. Ein Hauptfaktor des Deprivations-Index ist aber "Mangel an finanziellen Ressourcen", also Armut. Deprivation erfasst außerdem Gesundheitszustand, Zugang zu sozialen Dienstleistungen, etc. (SNIFFER 2005).

Wichtige Datenquelle für solche Analysen ist der Benachteiligungs-Index SIOD (Scottish Index of Deprivation) bzw. – seit 2004 – der SIMD (Scottish Index of Multiple Deprivation). Er bietet eine quantitative, raum-bezogene Darstellung sozioökonomischer Merkmale der Bevölkerung (Bailey et al. 2003). Im SIMD wird ein Gesamt-Index aus sechs Merkmalsbereichen gebildet – aktuelles Einkommen, Erwerbsstatus, Gesundheitszustand, Bildungsstand, räumlicher Zugang zu Dienstleistungen und Wohnsituation (Scottish Executive Office of the Chief Statistician 2004).

SIOD-Analysen (SDRC 2003) der 32 örtlichen Verwaltungsbezirke (local authorities) und dazugehörigen über 1200 Wahlbezirke (wards) zeigten, dass extrem benachteiligte Wahlbezirke stark konzentriert sind in einem Streifen von den Bezirken Fife und East Lothian im Osten, bis North und East Ayrshire im Westen. In Glasgow und Dundee trat die stärkste Mehrfachbenachteiligung auf (s. u.). Ebenfalls sehr stark betroffen sind einige Gebiete im Norden, vor allem die Western Isles und der Nordteil der Highlands.

Von den 20 in Schottland am stärksten benachteiligten Wahlbezirken liegen 16 in Glasgow, einer in Dundee. Von den 100 am stärksten benachteiligten Wahlbezirken liegen 41 in Glasgow, 11 in Dundee. Mehrfachbenachteiligungen sind also extrem ungleich verteilt, konzentrieren sich in Glasgow und Dundee. Aber da keine Indikatoren der Umweltqualität erhoben wurden, lassen sich die Ergebnisse nicht direkt auf Umweltgerechtigkeit beziehen.

Es gibt Hinweise auf Konflikte zwischen katholischen und protestantischen Gemeinden, städtischen und ländlichen Gebieten, von Labour oder den Nationalisten (SNP) dominierten Wahlbezirken. Diese werden seitens der lokalen Bevölkerung oft als Grund für spezifische Benachteiligung (z. B. Platzierung einer Son-

dermülldeponie auf ihrem Land) angesehen. Solche Konflikte werden von der Wissenschaft bisher ignoriert, gelten als Ausdruck eines politisch inkorrekten Sektierertums (sectarianism).

## **Gesundheitliche Ungleichheit**

Die gesundheitliche Lage der Bevölkerung und gesundheitliche Ungleichheiten wurden in Schottland oft untersucht (z. B. Scottish Executive Health Department 2003), da der schlechte Gesundheitszustand (poor health) ein bekanntes, großes Problem ist. Zum Beispiel sind die standardisierten Sterberaten – standardized mortality ratios, SMRs; d. h.: Verhältnis der Sterberaten der untersuchten zur Standardbevölkerung – in Schottland im Durchschnitt 16 % höher als in Großbritannien insgesamt.

Zudem gibt es enorme Unterschiede innerhalb Schottlands. So hat Glasgow City einen SMR von 139 (UK = 100), eine männliche Lebenserwartung von 66,7 Jahren (UK = 74,9) und den höchsten Wert von Mehrfachbenachteiligung (SIMD). Im nahe gelegene East Renfrewshire sind die Werte sehr anders: SMR = 97, männliche Lebenserwartung = 76,3 Jahre, niedrigster SIMD-Wert (Blamey et al. 2002, SDRC 2003).

Kleinere empirische Analysen zeigen, dass arme Gemeinden stärker von Umweltverschmutzung betroffen sind. Obwohl ethnische Minderheiten (Asian Scots, Black Scots) zahlenmäßig eine geringe Rolle spielen, sind sie wahrscheinlich übermäßig betroffen. Insbesondere Glasgow hat viele kleinräumige Häufungen von Armut und sozialen Problemen, von denen einige starke Konzentrationen ethnischer Minderheiten aufweisen.

Die berichteten Korrelationen zwischen Gesundheits- und Benachteiligungs-Indikatoren sind groß ( $r > .70$ ), z. B. zwischen SMR und Lebenserwartung einerseits, Anteil der sozialhilfe-abhängigen Bevölkerung im Erwerbsalter andererseits (Blamey et al. 2002). Allgemeines Ergebnis: es gibt sozialräumliche Gesundheitsunterschiede, z. B. bei Lebenserwartung, Herzerkrankungen und Fehlgeburten. Aber die beobachteten räumlichen Muster sind nicht sehr klar. Dies beruht wahrscheinlich auf der meist großräumigen Analyse kleinräumiger sozialer Unterschiede (z. B. "Armutsinseln" in Mittelschicht-Vierteln). Um dieses Problem zu vermeiden, ist verstärkt kleinräumige Forschung erforderlich (wie z. B. von SNIFFER durchgeführt; s. u.).

Ein weiteres Problem besteht darin, dass bei "harten" Gesundheitsindikatoren (z. B. Mortalität) oft sichere Diagnosen und Sterbeursachen fehlen. Daher empfiehlt sich ein breiterer Analyseansatz, mit Einbeziehung weiterer "Endpunkte", wie z. B. Bewältigungsverhalten, psychische Gesundheit und Lebensqualität. Leider gibt es zu den meisten dieser Variablen bisher keine Daten.

Einige Gesundheitsprobleme werden möglicherweise in Schottland unterschätzt. Zum Beispiel gilt Blei im Wohnumfeld als wesentliches Public Health-Risiko in den USA (ATSDR 1988, CDC 1991), wird in Schottland aber kaum beachtet. Obwohl durch Regelwerke erfasst, besteht aber ein Problem (z. B. Blei im Trinkwasser durch alte Bleileitungen), das arme Haushalte vermutlich stärker betrifft.

In ähnlicher Weise sind gesundheitliche Auswirkungen der (Sonder-) Müllentsorgung ein wichtiges Thema der US-Umweltmedizin (z. B. ATSDR 1990, Barnett 1998, State of New York Department of Health 1998), werden in Schottland aber kaum untersucht, was behördliche Inaktivität legitimiert oder zumindest erklärt.

## **Umweltungleichheit**

Untersuchungen der sozialräumlichen Verteilung von Umweltbelastungen erfolgten zunächst in England and Wales (z. B. FoE 2001, 2004, McLaren et al. 1999, Walker 2003). Die Datenlage in Bezug auf Großbritannien insgesamt wurde 2004 von SDRN gesichtet, mit dem allgemeinen Ergebnis: "... ärmere Gemeinden sind von Umweltbelastungen stärker betroffen. Aus der soziodemographischen Struktur dieser Gebiete wird auch klar, dass alte Menschen, ethnische Minderheiten, Alleinerziehende und ihre Kinder in der Regel stärker betroffen sind." (SDRN 2004, S. ii; eigene Übersetzung – W.M.)

Klassische Problemgruppen der Sozialpolitik haben demnach höhere Umweltbelastungen. Dies überrascht nicht, muss aber wissenschaftlich nachgewiesen sein, um Politik zu legitimieren und anzuleiten. Die SDRN-Studie verweist auch auf kumulative Effekte durch Konzentration unterschiedlicher Umweltbelastungen in demselben Gebiet, räumliche Konzentration vulnerabler Gruppen, Mehrfachwirkungen von Umweltbelastungen, sozioökonomische Abstiegsprozesse von Kommunen etc.

Der Mehrfachbenachteiligungs-Index SIMD wurde für Umweltgerechtigkeits-Analysen in Schottland genutzt (SNIFFER 2005), nicht mit Wahlbezirken als räumlichen Einheiten, sondern "Datenzonen". Sie sind Zusammenfassungen von Volkszählungsbezirken, die in Zukunft die zentrale Erhebungseinheit für kleinräumige Statistik in Schottland bilden sollen. Kriterien für Datenzonen sind etwa gleiche Bevölkerungsgröße (möglichst 500 – 1.000 Personen), kompakte räumliche Form, annähernde soziale Homogenität, erkennbarer Siedlungskern, Übereinstimmung mit wichtigen Merkmalen der physischen Umwelt (SNIFFER 2005, S. 39). Die Studie legte 6505 Datenzonen für Schottland fest. Sie variieren erheblich in der Größe (unter 1 bis über 500 qkm), was auf der sehr unterschiedlichen Bevölkerungsverteilung in Schottland beruht, wo mehr als 80 % der Bevölkerung auf 2 % der Fläche leben.

Die SNIFFER-Studie fand folgende Zusammenhänge:

- starke Beziehungen zwischen Mehrfachbenachteiligung und räumlicher Nähe zu stark umweltbelastenden Betrieben (IPC sites), Industriebrachen und verschmutztem Wasser
- schwache oder U-förmige Beziehungen zwischen Mehrfachbenachteiligung und räumlicher Nähe zu Luftqualität, Kohlegruben, Deponien, Grünflächen und Wald.

Die Verteilungsunterschiede waren weniger stark und konsistent, als erwartet. Aber die sozialräumliche Verteilung von Umweltbelastungen ist ein komplexes Phänomen, das von vielen Akteuren und Aktivitäten beeinflusst wird (Maschewsky 2001) – z. B. Gemeinden, die sich erfolgreich gegen Umweltbelastung wehren; Behörden, die weitere Belastungen von bereits hoch belasteten Gebieten fernhalten; Gentrifizierung und Sanierung heruntergekommener Viertel; Zuwanderung von "stadtflüchtigen" Angehörigen der Mittel- und Oberschicht in verarmte ländliche Gebiete.

Die SNIFFER-Ergebnisse lassen sich so interpretieren, dass sozialräumliche Häufungen von Umweltbenachteiligung eher Markt- als Diskriminierungseffekte sind. Die Industrie Zentralschottlands hat ihre frühere Bedeutung verloren – daher ist es billiger, hier in aufgegebenen Kohlegruben und Steinbrüchen z. B. Deponien einzurichten. Ein solche Überlegung und Vorgehensweise ist natürlich schwer nachzuweisen, was am Eindruck von Benachteiligung aufseiten der betroffenen Bevölkerung nichts ändert.

## **Umwelteinstellungen**

Vorhandene Ungleichverteilungen von Umweltbelastungen führen nicht notwendig zu öffentlicher Beachtung oder gar Politisierung. Studien in Teesside/Nordengland (Bush et al. 2001, 2003, Phillimore/Moffatt 1999) zeigen, dass in hoch belasteten Gebieten Gesundheits- und Umweltprobleme von Betroffenen wenig beachtet werden und dringendere Problemen – Armut, Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot – Vorrang haben.

Eine schottische Untersuchung von Umwelteinstellungen (Scottish Executive Social Research Unit 2005) zeigt, dass die Anlässe für Unbehagen an der Umwelt oft sehr konkret sind: z. B. Hundekot, Schmutz auf Straßen und Plätzen, illegales Müllabladen, Deponien, Windparks und fehlende Grünanlagen. Nur in krassen Fällen werden solche Umweltbelastungen als Verletzung sozialer Gerechtigkeit wahrgenommen, als "unfair" oder "unvernünftig".

## **Umweltinformation**

Geringes öffentliches Interesse an Umweltinformationen kann eine Reaktion auf ihre schlechte Qualität sein. Englische Untersuchungen (z. B. Burton 1989,

Rowan-Robinson et al. 1996) zeigten, dass die Öffentlichkeit – bei aller Unterschiedlichkeit der Befragten – in der Regel interpretierte Information wünscht.

Dieser Anspruch wird vom schottischen Umweltinformationssystem nicht eingelöst, das zwar komplizierte GIS-Daten – Geographic Information System, GIS, mit digitalisierten raumbezogenen Daten – bietet, aber keine Informationen zu Überschreitungen von Grenzwerten, Gesundheitsrisiken, Gegenmaßnahmen der Umweltbehörde, etc. Dateninterpretation ist oft wichtiger als Datenpräsentation. Nicht nur fehlende, auch uninterpretierte Informationen behindern das Engagement für Umweltgerechtigkeit.

### **Politische Instrumente einer Umweltgerechtigkeits-Einführung**

Eine politische Umsetzung von Umweltgerechtigkeit erfordert unterschiedliche Akteure – Staat auf zentraler und lokaler Ebene (Planungs-, Verkehrs-, Bau-, Umwelt-, Gesundheitsbehörden), Wirtschaft (Verbände, Einzelunternehmen) und NGOs (Sozial-, Umwelt-, Gesundheitsbereich) – und die Nutzung politischer, administrativer, juristischer und ökonomischer Instrumente.

Rechtschaffen/Gauna (2002) geben für Umweltgerechtigkeit in den USA einen Überblick über mögliche Akteure und rechtliche Maßnahmen. Für Schottland hat Poustie (2005) die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten der Umweltbehörde SEPA (Scottish Environment Protection Agency) untersucht. Er meint, dass die regierungsamtlichen Erklärungen und Richtlinien zur britischen/schottischen Nachhaltigkeitspolitik "inhaltliche Begründungen" (material considerations) darstellen, die SEPA bei Genehmigungs-, Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen berücksichtigen muss. Außerdem sei Umweltgerechtigkeit auch aufgrund der Ankündigungen in der Umweltrede des schottischen Regierungschefs und des Partnerschaftsvertrags der Regierungsparteien (s. u.) zu berücksichtigen, trotz fehlender Konkretisierung (Poustie 2005, S. 44).

Poustie (2005) führt aus, dass SEPA

- sich legitimerweise mit der sozialräumlichen Verteilung von Umweltbelastungen befassen kann, etwa durch Einführung/Verschärfung von Emissions-Grenzwerten im Genehmigungsprozess (S. 73)
- Befugnisse zur Vermeidung/Sanierung von Umweltbelastungen hat, die für Umweltgerechtigkeit genutzt werden können (S. 80)
- sein Umweltkataster elektronisch zugänglich machen und mit Zusatzinformationen anreichern darf (S. 92)
- dringend Beratung, Partizipation und Verantwortlichkeit verbessern muss (S. 96).

Vergleichbare Analysen anderer Behörden und Handlungsfelder – z. B. Planung, Müllentsorgung, Kontrolle von Risiko-Betrieben – fehlen bisher.

#### **4. *Umweltgerechtigkeits-Debatte in Schottland***

Reichtum und Macht waren und sind in Schottland sehr ungleich verteilt; daher ist soziale Gerechtigkeit mindestens seit dem 19. Jahrhundert ein politisches Hauptthema (Knox 1999, Smout 1997), viel mehr als in England. Eine Umweltbewegung entstand erst spät als Mittelschicht-Anliegen und initiiert von außen (England). "Umwelt" befasste sich zunächst vorzugsweise mit "lochs and glens" (Seen und Tälern), Forellen und Bäumen, Arten- und Naturschutz, aber nicht mit Menschen, heruntergekommenen Stadtvierteln, Bergbau- und Industrielandschaften, Luft- und Wasserverschmutzung, Wohnungsnot und Benachteiligung.

Dieser „middleclass environmentalism“ arbeitete erfolgreich für Natur-, Heimat- und Landschaftsschutz, was – über Tourismus vermittelt – zu einem wesentlichen Wirtschaftsfaktor in Schottland wurde. Aber Labour-Party, Gewerkschaften und andere soziale Bewegungen betrachteten die Umweltbewegung meist als elitär. Dies änderte sich erst, als die Umweltgerechtigkeitsbewegung der USA in Großbritannien bekannt wurde, und eine "Umweltbewegung der Armen" (environmentalism of the poor; Martinez-Alier 2002) weltweit an Boden gewann.

Seit der teilweisen Regionalisierung zentralstaatlicher Funktionen (devolution) in Großbritannien und dem Autonomiestatut von 1999 liegen Bereiche, wie Umwelt, Gesundheit und Bildung in schottischer Zuständigkeit. Dies wird ausgiebig genutzt, um Selbständigkeit zu demonstrieren, die jahrhundertlange Benachteiligung Schottlands durch England langsam abzubauen und den politischen Druck der Nationalisten zu mindern. In diesem Zusammenhang kann auch die Umweltgerechtigkeits-Debatte dazu dienen, sich gegenüber dem großen Nachbarn zu profilieren und mehr soziale Sensibilität zu demonstrieren.

Der mitgliederstarke Umweltverband FoES (Friends of the Earth Scotland) begann 1992 mit der Konkretisierung des Nachhaltigkeits-Konzepts der UN-Umweltkonferenz in Rio vom selben Jahr, unter Verwendung des holländischen Konzepts "Umweltraum" und der internationalen Diskussion zur "ökologischen Schuld" (FoES 1996, McLaren 2001). 1999 startete FoES eine eigene Kampagne zu Umweltgerechtigkeit. Der britische Umweltverband FoE (Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland) führte mehrere entsprechende Studien durch (FoE 2001, McLaren et al. 1999), unter dem Einfluss der US- und schottischen Diskussion.

Umweltgerechtigkeit umfasst in der schottischen Diskussion meist "... zwei Elemente:

1. 'Verteilungsgerechtigkeit' mit dem Ziel, dass keine soziale Gruppe – insbesondere wenn sie schon sozioökonomisch benachteiligt ist – einen unverhältnismäßig hohen Anteil von Umweltbelastungen tragen sollte;

2. 'Verfahrensgerechtigkeit' mit dem Ziel, dass alle Gemeinden Zugang zu den Informationen und Verfahren haben sollen, die es ihnen erlauben, an den ihre Umwelt betreffenden Entscheidungen voll beteiligt zu sein." (SNIFFER 2005; eigene Übersetzung – W.M.)

FoES war beim Engagement für Umweltgerechtigkeit ungewöhnlich produktiv und innovativ:

- Studie über spezifische Umweltgerechtigkeits-Konflikte in Schottland (Dunion 2003)
- Entwicklung von Handlungsanleitungen für Umweltgerechtigkeits-Arbeit auf Gemeindeebene (FoES 2003)
- Studie zu "Vereinbarungen über gute Nachbarschaft" (Good Neighbour Agreements, GNA; s. u.) als politischen Instrumenten (FoES 2004)
- Einrichtung eines zertifizierten Hochschulkurses zu Umweltgerechtigkeit (O'Leary/Scandrett 2005, Scandrett/O'Leary 2004), zusammen mit dem Queen Margaret University College in Edinburgh, um Aktivisten (EJ agents) in Gemeinwesenarbeit (community work) auszubilden
- Bemühungen zur Einführung eines Appellationsrechts für Drittparteien (Third Party Right of Appeal, TPRA; s. u.), zugunsten von Gemeinden und lokalen Bürgerinitiativen im schottischen Planungssystem
- Vorschläge/Kommentare zu verschiedenen relevanten Regierungsmaßnahmen, u. a. der Einführung eines Gesetzes zur Informationsfreiheit (Freedom of Information (Scotland) Act, FoI), von Strategischen Umweltprüfungen (Strategic Environmental Assessment, SEA) und Schadstoffregistern (Pollution Release and Transfer Register, PRTR)
- Unterstützung und Beratung benachteiligten Kommunen zu umweltbelastenden Anlagen mit Vermittlung von Expertenwissen (Accessing Relevant Knowledge, ARK)
- Schulung benachteiligter Kommunen zu relevanten Planungsprozessen (Citizens' Environmental Defence Advocacy, CEDA).

Angeregt durch die FoES-Aktivitäten übernahmen einige Politiker die Auffassung, dass Sozial- und Umweltprobleme eng verknüpft sind, und die Frage nach sozialer Gerechtigkeit auch auf Umweltprobleme anwendbar ist. Die schottische Labour-Party – ausgewiesen in sozialer Gerechtigkeit – suchte ein Umweltprofil, um dieses Feld nicht den Liberaldemokraten und Nationalisten zu überlassen. Umweltgerechtigkeit schien gut zu passen – eine Mischung von Arbeiterklasse, Benachteiligung, Armut, Sozialpolitik und Umwelt, mit möglichem Potential für neue Arbeitsplätze. Die viel beachtete Umweltrede des schottischen First Minister (Analogie zum britischen Prime Minister) McConnell 2002 enthielt ein klares Bekenntnis zu Umweltgerechtigkeit (McConnell 2002; eigene Übersetzung – W.M.):

6. "... die Kluft zwischen Vermögenden und Habenichtsen ist nicht nur eine ökonomische Frage. Um Lebensqualität zu erhalten und diese Kluft zu schließen, ist auch Umweltgerechtigkeit erforderlich.
13. Wir wissen, dass Umweltzerstörung die Ärmsten am stärksten trifft. Autoabgase, Verschmutzung, Wohnungsnot treffen alle die Schwächsten in unserer Gesellschaft: die Alten, die ganz Jungen und die Mittellosen.
18. ... Tatsache ist, dass die Menschen mit den dringendsten Umweltproblemen in Schottland zugleich diejenigen sind, die täglich unter schlechter Lebensqualität leiden und in einer heruntergekommenen Umgebung wohnen – nahe schmutziger Industrie, fast erstickt von Autoabgasen, in Straßen voller Abfall ... Solche Umweltbedingungen würden wohlhabende Kommunen nicht hinnehmen ...
20. Die Menschen, die am meisten unter schlechten Umweltbedingungen leiden, sind zugleich diejenigen, die sich am wenigsten wehren können ...
21. Im späten 20. Jahrhundert war die große politische Herausforderung – und meiner Ansicht nach der größte Erfolg – von Demokraten links der Mitte die Entwicklung einer Zielvorstellung, die Wohlstand und soziale Gerechtigkeit vereint. Im frühen 21. Jahrhundert muss Wohlstand nicht nur mit sozialer, sondern auch Umweltgerechtigkeit in Einklang gebracht werden.
23. Wir müssen die Annahme infrage stellen, dass zwischen wirtschaftlichem Fortschritt und Umweltschutz immer ein Konflikt besteht ...
24. Schottlands Industrie ist der Kern unserer Sozial- und Arbeitsgeschichte – aber sie hat uns vergifteten Boden, heruntergekommene Städte und soziale Probleme hinterlassen."

Der Partnerschaftsvertrag der neu bestätigten Koalition von Labour-Party und Liberaldemokraten 2003 führte zu Umweltgerechtigkeit aus (Joint Statement 2003; eigene Übersetzung – W.M.):

- "Wir wollen ein Schottland, das Nachhaltigkeit durchsetzt, Umweltbelange ins Zentrum öffentlicher Politik stellt und Umweltgerechtigkeit für alle schottischen Kommunen verwirklicht." (S. 5)
- "Zu viele Leben werden durch Wohnungsnot, verwahrloste Umgebung und Armut zerstört. Wir wollen, dass alle anständig wohnen. Wir werden uns bemühen sicherzustellen, dass Wohnviertel sicher und sauber sind und unser Planungsrecht die Umwelt für alle verbessert. Wir werden soziale, öko-



nomische und Bildungsbarrieren angehen, die Ungleichheit erzeugen ..." (S. 37)

- "Wir werden das Planungssystem verbessern, um die Beteiligung der Kommunen zu stärken, Entscheidungen zu beschleunigen, die Ansichten Betroffener besser zu berücksichtigen und schnellere Investitionsentscheidungen zu erlauben." (S. 38)
- "Wir werden die Erstellung eines Emissionsregisters – zugänglich durchs Internet – für jede Kommune fordern." (S. 40)

Die erste Aussage setzt ein hohes, aber vages Ziel; die zweite ist konkreter, aber unverbindlich; die dritte widersprüchlich, da Beteiligung Zeit braucht, Entscheidungen aber beschleunigt werden sollen; die vierte setzt nur eine EU-Direktive um; die fünfte ist wieder unverbindlich. Gegenüber der Umweltrede des First Ministers im Jahr zuvor erscheint das Engagement für Umweltgerechtigkeit hier deutlich verhaltener.

Seit 2002 ist Umweltgerechtigkeit in Schottland ein Thema für Politiker, Wissenschaftler, Journalisten, NGOs im Sozial- und Umweltbereich, was zu viel Erklärungen und bedrucktem Papier geführt hat. Trotzdem fehlt anscheinend ein strategischer "Masterplan" der Regierung zur Implementierung – oder ist der Öffentlichkeit nicht bekannt –, ebenso wie ein hochrangiges Kontrollorgan, das die Einführung überwacht. Umweltgerechtigkeit wird stattdessen unter Nachhaltigkeit (sustainability) subsumiert, vermutlich weil letztere in der Öffentlichkeit besser "ankommt". Auf oberster Ebene wird Umweltgerechtigkeit im "Kabinetts-Unterkomitee für ein Nachhaltiges Schottland" – mit drei externen Mitgliedern: NGOs, Wirtschaft und Kommunen – behandelt, als ein Thema unter vielen. Nach Aussagen von Teilnehmern können viele Mitglieder des Unterkomitees mit der fehlenden Präzisierung des Konzepts gut leben.

Die allgemeine Öffentlichkeit hat Umweltgerechtigkeit – trotz Wertschätzung für soziale Gerechtigkeit – weitgehend ignoriert, außer betroffenen Gemeinden, die aber andere Begriffe für ihre Probleme benutzen ("unfair", "unreasonable"). Einige Gewerkschaften scheinen das Konzept als Bedrohung anzusehen, etwa für Arbeitsplätze in Chemie und Bergbau. Entsprechend hat die schottische Regierung erst Ende 2005 – auf anhaltenden öffentlichen Druck hin – einen Sachstandsbericht dazu veröffentlicht.

## **5. *Schottische Politikansätze zu Umweltgerechtigkeit***

Es lassen sich zwei Ansätze für eine Umweltgerechtigkeits-Politik in Schottland unterscheiden – ein regulatorischer und ein "eingebetteter" Ansatz.

### **Regulatorischer Ansatz**

Dies ist der traditionelle Prozess mit Beratung in sachkundigen Gremien, Festschreibung der (Mehrheits- oder konsensualen) Ergebnisse in Gesetzen, Verordnungen, Durchführungsvorschriften, etc., anschließend Umsetzung durch Anweisung von oben/Befolgung von unten, mit Kontrolle und notfalls Sanktion. Dieser Ansatz kann auf eine eindrucksvolle Erfolgsbilanz in Bereichen, wie Hygiene, Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, Regional- und Verkehrsplanung, Wohnungs- und Städtebau verweisen.

Trotzdem gilt er inzwischen als unmodern, wenn nicht gar veraltet, autoritär, nicht angepasst an die Mechanismen einer deregulierten Wirtschaft und Gesellschaft. Im gegenwärtigen politischen Umfeld hat er einen sehr eingegengten Handlungsspielraum und ist vielfältigem Gegendruck ausgesetzt, was ihn stark behindert. Die Erfolgsaussichten traditioneller Regulierung sind daher sehr begrenzt – sie kann vielleicht ein Gesetz (von vielen erforderlichen) durchsetzen, einen Indikator (von vielen), aber nicht mehr.

Dennoch bleibt Regulierung ein unverzichtbarer Ansatz der Umweltpolitik, etwa bei der Standardsetzung für Emission, Betrieb und Sanierung, bei der Durchsetzung bestehender Regelungen, bei Zulassung und Kontrolle. Regulierung kann auf zentraler oder lokaler Ebene ausgeübt werden.

Auf zentraler Ebene ist die schottische Umweltbehörde SEPA – trotz Vergrößerung des Personals, das aber weitgehend für neue Funktionen, wie Emissionshandel, gebraucht wird – personell unterausgestattet, unterfinanziert, z. T. untermotiviert und setzt keine effektiven Sanktionen. Die Durchsetzung der Regelungen ist schwach, trotz offensichtlicher Verstöße. Einige befragte Experten sehen die Verantwortung hierfür aber vornehmlich beim Rechtssystem, nicht der SEPA. Gegen die verbreitete "Laissez-faire"-Haltung in Umweltfragen erscheint eine Verschärfung von Zulassung, Grenzwerten, Kontrollen und Sanktionen nötig.

Lokale Umweltbehörden haben keine Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Einzelne Mitarbeiter setzen sich für Umweltgerechtigkeit ein, unterstützen NGOs und Bürgergruppen, kommen aber unter Druck seitens der Gemeinderäte, die ihrerseits oft von Investoren bedrängt werden. Die Sichtweise von Behörden unterscheiden sich von der betroffener Gemeinden. Die ersten beziehen sich eher auf Recht, die zweiten auf Gerechtigkeit.

### Umweltgerechtigkeit – Sichtweise von Behörden vs. Gemeinden

(n. Dunion 2003, S. 30)

<u>Behörde</u>	<u>Gemeinde</u>
im Rahmen der Gesetze	ungerecht
kommerziell	profit-orientiert
Expertenmeinung	eigene Erfahrung
Prüfung von Einzelwirkungen	Prüfung der Gesamtwirkung
objektive Bewertung	Gefälligkeitsgutachten
kein Risiko	mehr Risiken als andere Gemeinden
Umweltproblem muss irgendwo hin	Umweltproblem darf nicht hierhin

Die Kontrahenten finden in der Regel keine gemeinsame Sprache. Am Schluss dominiert meist der technische und juristische Jargon, was die Gegenseite zum Verstummen bringt, aber nicht überzeugt und besänftigt.

### "Eingebetteter" Ansatz

Um neoliberalen Forderungen nach Deregulierung, Privatisierung und Kommerzialisierung gesellschaftlicher Bereiche nachzukommen, haben viele Länder staatliche Eingriffe reduziert. Zusammen mit dem Kontroll- und Sanktionsdefizit im Umweltschutz führt dies zur Räumung traditioneller Verteidigungslinien in der Umweltpolitik (Rosenbrock/Maschewsky 1998) zugunsten von Marktmechanismen, die die anstehenden Aufgaben demokratischer, effizienter und nachhaltiger lösen sollen – so das Versprechen.

Dieser Ansatz beinhaltet – gemäß Selbstverständnis – gleichberechtigte Kommunikation, Mediation und Verhandlung, kombiniert Umweltgerechtigkeit mit anderen Themen (z. B. Nachhaltigkeit), macht Kompromisse und offeriert Lösungen, die allen Beteiligten Vorteile bringen sollen (win-win). Er wird hier als "eingebetteter Ansatz" bezeichnet (in Analogie zum "eingebetteten Journalismus" des letzten Irak-Kriegs); ein anderer Begriff dafür ist z. B. "offene (Methode der) Koordination" (Busse 2002).

Eine Notwendigkeit für diesen Ansatz wird u. a. in der geographischen und ökonomischen Randstellung Schottlands gesehen, die starke Einschränkungen von Wirtschaftsinteressen verbiete, mit der erhofften Gegenleistung von neuen – oder zumindest nicht abgebauten – Arbeitsplätzen.

Allerdings gibt es viele Probleme mit dieser Steuerungsform. Sie ist schwierig, zeitaufwendig, frustrierend, verliert leicht das Ziel aus den Augen, ist anfällig für Erpressung seitens der Wirtschaft ("pollution for jobs"), schwer zu evaluieren,

mit wenigen sichtbaren und darstellbaren Erfolgen. Daher braucht dieser Ansatz einen Akteur mit Entschlossenheit, institutioneller Unabhängigkeit und etwas – nicht zuviel – Geduld.

Bei diesem Ansatz wird Umweltgerechtigkeit nicht von einem einzigen Ministerium oder Ressort umgesetzt, durch spezifische Gesetze, Verordnungen, Durchführungsvorschriften und Institutionen, sondern durch verschiedene Ministerien, Ressorts und Abteilungen mittels kostenneutraler, minimaler Veränderungen bestehender Programme (z. B. verbesserten Wohnungsbau, energetische Sanierung des vorhandenen Wohnungsbestands, vermehrtes Flächenrecycling). Wichtig hierfür sind zahlreiche Verhandlungen innerhalb und zwischen relevanten Ministerien, Ressorts, Abteilungen, Behörden, Verbänden, Auftragnehmern etc.

Bei dieser Steuerungsform wird Umweltgerechtigkeit (re-) integriert in Programme zur Verbesserung der Nachhaltigkeit – ein ideales, nicht-kontroverses Thema –, zur Wirtschafts-, Stadt-, Regional- und Verkehrsplanung als ein spezifischer Aspekt. Dieser Wechsel auf eine höhere, allgemeinere Ebene ist langfristig und schwierig; als Folge wird Umweltgerechtigkeit oft mit Nachhaltigkeit verwechselt.

## ***6. Schottische Umsetzungsmaßnahmen zu Umweltgerechtigkeit***

Die schottische Regierung versucht, Umweltgerechtigkeit mit einem "eingebetteten" Ansatz umzusetzen. Nach 2002 hat sie aber in diesem Bereich, soweit für die Öffentlichkeit erkennbar, wenig unternommen. Das Thema hat keine hohe Priorität, ist innerhalb der Koalition nicht unumstritten, auch wenn Meinungsverschiedenheiten intern bleiben. Die Liberaldemokraten waren zudem verärgert, dass Regierungschef McConnell sich zu Umweltgerechtigkeit äußerte, obwohl sie das Umweltministerium besetzen, und er auch die Leitung des Kabinetts-Unterkomitees zu Nachhaltigkeit übernahm. Daher dauerte es ein halbes Jahr, bevor der Umweltminister sich öffentlich zu Umweltgerechtigkeit äußerte. Allerdings finden sich Unterstützer des Konzepts nicht nur in der Labour Party, sondern vereinzelt auch bei den anderen Parteien (Liberaldemokraten, Nationalisten, Grüne)

### **6.1 Allgemein**

Eine klare Umweltgerechtigkeits-Strategie für Schottland – die Verteilungs- und Verfahrensfragen aufgreift – fehlt offensichtlich. Die Regierung ist in diesem Bereich reaktiv, nicht proaktiv (trotz Nationalem Planungsrahmen bis 2020). Sie scheint sich nicht durch verpflichtende und durchsetzbare Mechanismen für Planung, Grenzwertsetzung, Zulassung, Expositions- und Risikobewertung, Kontrolle und Sanierung binden zu wollen. Momentan ist diese Politik eher symbolisch (Hansjürgens/Lübbe-Wolf 2000) statt real. Nach Auffassung einiger befragter Ex-

perten hat die Regierung in diesem Bereich ihre Versprechen nicht gehalten. Falls sie trotzdem – teilweise, zeitweise, unter gewissen Umständen, sehr behutsam – Umweltgerechtigkeit implementieren will, ist ein bewusster Neuanfang und starker, dauerhafter Druck – am besten von außen, etwa der EU – nötig.

Eine schottische Nachhaltigkeits-Strategie, mit entsprechenden Indikatoren, wurde für Ende 2005 angekündigt. Die Indikatoren sollen über grobe ökonomische Indikatoren (wie Bruttoinlandsprodukt) hinausgehen und etwa Lebensqualitäts-Indikatoren einschließen. Die Maßnahmen zu erneuerbaren Energien und Recycling sind dabei nicht nur für Nachhaltigkeit relevant, sondern auch für Umweltgerechtigkeit, sofern sie Umweltbelastungen bei Einkommensschwachen betreffen.

In der britischen Nachhaltigkeits-Strategie (mit Teilen für England, Nordirland, Schottland und Wales; UK Government 2005) ist Umweltgerechtigkeit kein eigenes Thema. Es wird aber im Zusammenhang mit "nachhaltigen Gemeinden" (sustainable communities) – d. h. Gemeinden, die auch für die kommende Generation befriedigende Arbeits-, Umwelt-, Wohn- und Lebensbedingungen sicherstellen – erwähnt. Nachhaltigkeit wird breit akzeptiert, ist allerdings bis zur Unkenntlichkeit überdehnt. Beide Konzepte teilen das Interesse an der räumlichen Verteilung wirtschaftlicher Tätigkeit, und die Auffassung, dass Dinge dort konsumiert und entsorgt werden sollen, wo sie hergestellt wurden (Nähe- und Minimierungsprinzip). Umweltgerechtigkeits-Prinzipien sind somit Bestandteil von Nachhaltigkeit. Ihre besondere Herausstellung kann auf Kernthemen von Nachhaltigkeit verweisen, die Gefahr laufen, vergessen oder "verwässert" zu werden.

Die schottische Regierung scheint wirtschaftlichen Interessen Vorrang einzuräumen, obwohl eine neoliberale Ökonomie nicht nachhaltig ist, zu Zentralisierung tendiert und wirtschaftliches Überleben auf lokalem Niveau bedroht. Dies verstärkt bestehende Ungleichheiten, zerstört dabei die materielle und soziale Infrastruktur, die der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien zu schützen versprach.

Bereits die viktorianische Modernisierung des 19. Jahrhunderts hinterließ in Schottland eine sehr ungleiche Verteilung von Macht und Besitz (Knox 1999, Smout 1997) – inklusive Sozialkompetenz, Teilhaberechten, politischen Beziehungen, juristischer Unterstützung –, was im 20. Jahrhundert nur kaum gemildert wurde. Auf diesem Hintergrund können auch heute durch politische, ökonomische und demographische Prozesse – Diskriminierungs-, Markt- und Selektionseffekte (Maschewsky 2001) – gravierende sozialräumliche Umweltunterschiede auftreten, was für die Koalitionspartner aber kein Thema ist.

Während Armut und Mehrfachbenachteiligung im Regierungsprogramm beklagt werden, fehlen dort Hinweise auf Lebensqualität, ein Leben in Würde, eine lebenswerte (decent) Umwelt, trotz Diskussion dieser Themen in Teilen der schottischen Öffentlichkeit.

Wie anderswo lebt auch die schottische Elite – trotz Umweltgerechtigkeits-Rhetorik – weit entfernt von der hässlichen, oft deprimierenden Alltagsrealität in verarmten Gebieten, vernachlässigten Gemeinden und Stadtteilen. Die Perspektiven von Ort vs. Raum (place vs. space; Harvey 1996) unterscheiden sich dabei erheblich. Zum Beispiel werden Müllverbrennungsanlagen und Atomkraftwerke im "eigenen Hinterhof" von den meisten Menschen abgelehnt; im "sicheren Abstand" – z. B. 5 km für eine MVA, 50 km für ein AKW – erscheinen sie vielen akzeptabel, wenn nicht sogar notwendig. Da MVAs und AKWs regelmäßig fernab der Wohnviertel der politischen, Verwaltungs-, Wirtschafts-, Wissens- und Kultureliten liegen, teilen diese die allgemeine Ansicht – "irgendwo muss der Dreck doch hin!" Daher sind die Bemühungen zur Entwicklung von Verteilungskriterien für Umweltbelastungen – mit der Definition "gerechter Anteile" verschiedener Sozialräume, unter Berücksichtigung der Verteilung von Lasten/Gewinnen, kumulativen Wirkungen, vulnerablen Populationen, Risiken kommunaler Abstiegsprozesse etc. – bestenfalls halbherzig.

Nach Auffassung einiger Experten sind bestimmte Probleme der Umsetzung von Umweltgerechtigkeit aber primär administrativ bedingt, und betreffen allgemein den Umweltschutz. Hierzu gehören:

- überbeanspruchte, aber unterausgestattete und unterfinanzierte zentrale und lokale Behörden, mit zu geringen Sanktionsmöglichkeiten
- Lücken im Umweltschutz
- Probleme mit ungesetzlich verfahrenenden Investoren ("cowboy developers") und Behörden ("outlaw authorities")
- Druck von politischer Seite, z. B. Gemeinderäten, auf lokale Planungsämter (manchmal mit Verdacht auf Bestechung)
- unangemessen niedrige Strafen für Umweltvergehen, weit unterhalb derer in England und Wales (schottische Staatsanwälte in Umweltverfahren sind meist Strafrechtler mit unterentwickeltem Umweltbewusstsein)
- eine z. T. unwillige Bürokratie, die sich neuen Themen verweigert, unausgesprochene eigene Ziele verfolgt (Schnapp 2000) und darauf baut, dass Umweltgerechtigkeit mit dem First Minister gehen wird.

Einige NGOs, Gemeinden, Regierungsbeamte und Wissenschaftler versuchen, die Regierung zur Einhaltung ihrer Versprechen zu Umweltgerechtigkeit zu bewegen. Externer Druck kommt von der EU (z. B. Aarhus-Konvention; UNECE 1998), die Verfahrensrechte auf Information und Beteiligung fordert. Weitere Unterstützung lässt sich von einigen Sozial- und Umweltverbänden und – sehr zaghaft – der Church of Scotland erwarten.

In der breiten Öffentlichkeit hat Umweltgerechtigkeit kaum Resonanz – eher aus Unkenntnis, weniger aus Ablehnung. Nach der in den 1990er Jahren geführten Nachhaltigkeits-Debatte ist die Öffentlichkeit von einem weiteren, ähnlich er-

scheinenden Konzept anscheinend überfordert. Die Gewerkschaften sorgen sich um Arbeitsplätze, kaum um Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität, trotz niedriger Arbeitslosigkeit. Mediziner beschwerten sich über die Fokussierung auf Umwelt – ihrer Ansicht nach sterben Schotten nicht an Arbeits-/Umweltrisiken und "hard work", sondern eher an "hard eating, drinking and smoking". Widerstand kommt auch von der Wirtschaft, mit den üblichen Argumenten (Überregulation erstickt Initiative und Innovation, bedroht internationale Konkurrenzfähigkeit etc.), die von den Medien bereitwillig übernommen werden.

## 6.2 Im Einzelnen

Wie erwähnt, erfolgt die Einführung von Umweltgerechtigkeit in Schottland nicht per Regulierung, sondern mit einem "eingebetteten" Ansatz. Im Folgenden werden die konkreten Themen und Maßnahmen kurz dargestellt.

### Verteilungsgerechtigkeit

Die sozialräumliche Verteilung von Umweltbelastungen in Schottland ist sehr unterschiedlich (vgl. SNIFFER 2005). Da die Müllentsorgung, trotz deutlicher Bemühungen ("reuse, reduce, recycle"), im Vergleich zu anderen EU-Ländern noch unterentwickelt ist, werden sehr große Müllmengen auf Tagebaugelände gelagert – nicht dort, wo der Müll entsteht, sondern wo es politisch und ökonomisch machbar erscheint. Das ist vor allem im alten Bergbau- und Industriegebiet des "Central Belt" zwischen Glasgow and Edinburgh der Fall. Eine Berücksichtigung "gerechter Anteile" (fair share) oder "angemessener Anteile" (proportionate share) verschiedener Gemeinden an der Müllentsorgung ist im bisherigen Verfahren der Standortsuche und Genehmigung nicht enthalten. So nimmt z. B. die kleine Gemeinde Greengairs in North Lanarkshire (30 km nordöstlich von Glasgow) Müll von Glasgow bis Inverness auf, und hat so die größte Deponie Großbritanniens (Dunion 2003).

Nach den Ergebnissen der SIOD-Studie (s. o.) sind im Central Belt und Großraum Glasgow Mehrfachbenachteiligungen sehr stark konzentriert (SDRC 2003, S. 50). Emissionsregistern zufolge ist diese Region auch von Umweltbelastungen stärker betroffen (SNIFFER 2005, S. 60). Nach Meinung einiger Experten ist dieses Gebiet teilweise als eine Art "Opferzone" (sacrifice zone) "abgeschrieben" worden.

Die Raumplanung hat eine zentrale und lokale Ebene. Der Nationale Rahmenplan der Regierung (bis 2020) hätte für Umweltgerechtigkeit genutzt werden können, was aber nicht erfolgte. Einschlägige Probleme der Raumplanung umfassen u. a. Tagebauanlagen und Kohlegruben. Hier sind z. B. Einzäunungen der Anlagen, Mindestabstände und Pufferzonen zwischen technischen und Wohnanlagen momentan die Hauptinstrumente zur Umsetzung von Umweltgerechtigkeit, mit hohen Anforderungen an Dialog und Verhandlung. Wichtig ist hierfür eine amtliche Planungsrichtlinie (planning guidance), die bei Entscheidungen der Planungsäm-

ter berücksichtigt werden muss. Inzwischen werden in ihr Umweltgerechtigkeits-Belange berücksichtigt – aber bisher nicht stark genug, um eine merklich Änderung herbeizuführen.

Die schottische Umweltbehörde SEPA hat praktisch kaum Einfluss auf die Standortplanung für Industrie- und Entsorgungsanlagen, aber ein Anhörungsrecht bei Entwicklungsplanung und -kontrolle. Dies ließe sich für Umweltgerechtigkeit nutzen (Poustie 2005) durch

- Strategische Umweltprüfung (Strategic Environmental Assessment, SEA) von Entwicklungsplänen auf der oberen Planungsebene
- Umweltverträglichkeitsprüfung (Environmental Impact Assessment, EIA) spezifischer Projekte auf der unteren Planungsebene.

Das schottische Planungsrecht enthält keine expliziten Kriterien und Vorschriften für Gerechtigkeit, etwa zur Verteilungsgerechtigkeit. Aber SEAs – aufgrund einer EU-Direktive unlängst eingeführt – lassen sich hier nutzen. Ihre Anforderungen an strategische Planung können eine Einbeziehung von Gemeinden und frühe Berücksichtigung von Verteilungskriterien fördern, zudem Probleme am Ende der Entscheidungsfindung und die Zahl rechtlicher Auseinandersetzungen mindern.

SEAs erfordern frühe und gute Konsultationen, außerdem strategische Kompetenz. Damit sie funktionieren, müssen alle Alternativen – inklusive der Option nichts zu tun – aufgelistet und in ihren Konsequenzen durchdacht sein. Weitere Ansätze – wie Einrichtung von Umweltgerichtshöfen, Veränderungen im Planungsrecht – könnten die Einführung von Umweltgerechtigkeit erleichtern. Die Studie von Poustie (2005) nennt hierzu viele Möglichkeiten.

Auf der unteren Planungsebene wird eine Umweltverträglichkeitsprüfung (EIA) von Projekten seitens der EU vorgeschrieben; dies wurde durch die Planungsrichtlinie ins schottische System übertragen. EIAs erlauben auch die Berücksichtigung kumulativer Wirkungen, was für Umweltgerechtigkeit sehr relevant sein kann; ihre Umsetzung variiert aber enorm. Widerstand gegen beide Prüfverfahren (SEAs, EIAs) kommt vor allem von Firmen, Investoren und Gemeinden.

Einige Experten kritisieren geringes Engagement und mangelnde Durchsetzungsbereitschaft von SEPA zu Umweltgerechtigkeit. Andere berichten, dass einige Mitarbeiter der Behörde sich im Gegenteil sehr engagieren, aber wenig Einfluss haben. SEPA habe zudem ein Kommunikationsproblem, vermittele die eigene Handlungsweise meist nicht positiv nach außen und nutze vorhandene Befugnisse zu wenig.

Mitarbeiter von Umweltbehörden und der von diesen kontrollierten Betriebe haben oft denselben beruflichen Hintergrund, teilen dieselben Werte, Meinungen



und Verhaltensweisen. Entsprechend gibt es einen "Drehtüreffekt" – vor allem für Juristen der SEPA, die nach einem Ausscheiden oft gut bezahlte Stellen bei den Betrieben bekommen, die sie vorher kontrolliert haben. Dieses "Kapern von Behörden" (agency capture) – viel untersucht in England und den USA (z. B. Greenberg 1993, Seis 1998) – führt zu Interessenkonflikten, gefährdet Objektivität und Rationalität. Es gibt auch Vermutungen über Bestechung und Bestechlichkeit in Planverfahren, aber kaum Beweise, wenig Transparenz und Problembewusstsein.

## **Verfahrensgerechtigkeit**

Die Rio-Deklaration der UN-Umweltkonferenz von 1992 forderte mehr Teilnahmerechte für Individuen, einschließlich des Zugangs zu Umweltinformationen und der Beteiligung am Entscheidungsprozess. Die Rio-Deklaration gilt aber als "weiches Rechtsinstrument" (Poustie 2005, p. 30). Daher ist für Verfahrensgerechtigkeit die "Aarhus-Konvention" über Informationszugang, öffentliche Beteiligung am Entscheidungsprozess und Zugang zu Gerechtigkeit in Umweltfragen (UNECE 1998) hilfreicher.

Die schottische Regierung nennt als Ziel, den bisherigen Planungsprozess weniger formal und einschüchternd zu machen, weniger wie einen Gerichtsprozess, mehr wie ein Mediationsverfahren zu gestalten. Informationen, Kompetenzen, Ressourcen und Rechte sollen – laut Vorgaben der Aarhus-Konvention – den beteiligten Parteien in gleicher Weise zur Verfügung stehen.

Einige Probleme hierbei sind sehr allgemeiner Art:

- arme Haushalte haben oft keinen Internet-Zugang; daher muss er anders gewährleistet werden, etwa über öffentliche Bibliotheken
- nicht jede/r ist an Computer gewöhnt; dies erfordert nutzerfreundliche Programme
- toxikologische, epidemiologische, etc. Daten verstehen oft nur Experten; für Laien müssen sie in eine allgemein-verständliche Form gebracht werden
- nur Experten haben ausreichende Kenntnisse des Planungs- und Regelsystems; daher müssen diese betroffenen Bürgern und Gemeinden erläutert werden.

Folgende Aspekte von Verfahrensgerechtigkeit sind momentan aktuell.

### Informationsfreiheit

Ein Informationsfreiheitsgesetz (Freedom of Information (Scotland) Act, FoI) wurde von der Regierung 2005 aufgrund einer EU-Direktive verabschiedet. Ziel war, das Wissen der Öffentlichkeit über vorhandene Umweltinformationen zu verbessern und ihren Gebrauch zu erleichtern.

Die Betonung von Informationsrechten in der Aarhus-Konvention (UNECE 1998) förderte die Verabschiedung des Fol. Der Zugang zu Umweltinformation – formal seit 1982 gegeben aufgrund einer EU-Richtlinie, die aber viele Ausnahmen und Einschränkungen zuließ – wurde real verbessert. Mit der neuen Regelung, mit Kontrollen und Sanktionen, Widerspruchsrechten und einem unabhängigen Informationskommissar (Information Commissioner) sind die Rechte endlich durchsetzbar.

Es bleiben aber Probleme. Die zugänglichen Informationen – etwa nach dem schottischen Schadstoff-Emissionsregister (Scottish Pollutant Release Inventory, SPRI) – sind kaum verständlich. Das entsprechende US-Register (Toxics Release Inventory, TRI) ist besser nutzbar aufgrund interpretierter Daten; zudem enthält es Informationen zum Behördenhandeln bei Verstoß gegen Umweltvorschriften (Swann 2002). Das SPRI listet dagegen nur – unkontrollierte, uninterpretierte – Eigenangaben von Betrieben zur Emission von 120 Schadstoffen auf, enthält keine Information über Verstöße gegen Zulassungen, Auflagen, Vereinbarungen, über Überschreitung von Grenzwerten, Sanktionen seitens SEPA, etc. Allerdings erlaubt das SPRI die Suche anhand von Postleitzahlen (postal codes) und ist im Internet verfügbar.

#### Appellationsrecht gegen Planungen

Ein Appellationsrecht für Dritte (Third Party Right of Appeal, TPRA) würde Gemeinden und lokalen Bürgerinitiativen das Recht geben, gegen die Bewilligung von Planvorhaben (planning application) von Investoren durch örtliche Behörden und Gemeinderäte (local councils) Widerspruch einzulegen. Das schottische Planungsrecht erlaubt nur individuelle Klagen. Da Investoren der Ablehnung ihrer Planvorhaben widersprechen können, würde ein TPRA nur "Waffengleichheit" zwischen Investoren einerseits, Gemeinden und Bürgerinitiativen andererseits herstellen.

Trotz klarer Relevanz des TPRA für Verfahrensgerechtigkeit, Selbstverpflichtung der Regierung auf Umwelt- und soziale Gerechtigkeit, Unterstützung von TPRA in der Öffentlichkeit hat die Regierung den Vorschlag 2005 abgewiesen. Grund war der Widerstand der Wirtschaft; die Ablehnung wurde aber ganz anders begründet – TPRA würden vor allem Bürgerinitiativen von Wohlhabenden fördern, die städtische gegenüber der ländlichen Bevölkerung bevorzugen, etc.

#### Vereinbarungen über gute Nachbarschaft

"Vereinbarungen über gute Nachbarschaft" (Good Neighbour Agreement, GNA) sind freiwillige Vereinbarungen zwischen Investoren bzw. Firmen und einer Gemeinde, die für beide Seiten vorteilhaft sein und eine bisher konfliktreiche Beziehung verbessern sollen. Ohne TPRA (s. o.) sind Gemeinden und Bürgerinitiativen oft Investoren, Behörden, Gemeinderäten und Richtern ausgeliefert, mit sehr

geringem politischem Handlungsspielraum und ohne Instrumente, um ihre Interessen schützen zu können.

Üblicherweise beinhaltet eine GNA die Akzeptierung oder Genehmigung einer problematischen Flächennutzung seitens der Gemeinde gegen Zusage bestimmter Vergünstigungen (Arbeitsplätze für Einheimische, finanzielle Unterstützung der lokalen Infrastruktur, etc.) seitens der Investoren bzw. Firmen. Ein Ausgleich für den Verlust von Grundstückswert ist nicht vorgesehen.

Es gibt einzelne Bestimmungen zum Schadensausgleich im Planungssystem, die aber nur einen materiellen Ausgleich vorsehen (z. B. zusätzlichen Parkraum, Bushaltestellen) und oft von geringem Nutzen sind. Eine andere Form von Ausgleich ist eine Deponiesteuern (landfill tax), die aber nicht der Gemeinde, sondern der zentralen Ebene zugute kommt. Sie soll nicht lokale Auswirkungen mildern, sondern auf nationaler Ebene Recycling fördern, was den Bedarf an Deponiekapazität reduziert. Eine weitere Ausgleichsmaßnahme ist die Gemengeabgabe (aggregates levy): lokal erhoben und eingesetzt, soll sie das Wohnumfeld in der Nähe von noch betriebenen, oder bereits aufgegebenen, Minen und Gruben verbessern.

Die Regierung prüft im Rahmen des neuen Planungskonzepts die Brauchbarkeit von GNAs als Planungsinstrument. Um wirken zu können, brauchen GNAs aber einen geeigneten rechtlichen Rahmen mit Vorschriften, Anreizen, Kontrollen und Sanktionen für beide Seiten. Das Planungssystem ist ein möglicher Bereich für GNAs. Aber ohne Kontrollen und durchsetzbare Sanktionen können Investoren und Firmen jederzeit ihre Versprechen brechen. Daher gibt es bisher nur wenige freiwillige GNAs mit sehr begrenzter Reichweite.

## **7. *Schlussfolgerungen***

Aufgrund von Experteninterviews und umfangreicher Materialsichtung kam der Mitte 2005 vorgelegte Bericht über die schottische Umweltgerechtigkeits-Politik zu folgender Gesamteinschätzung (Maschewsky 2005a):

1. Eine klare Umsetzung von Umweltgerechtigkeit fehlt in Schottland, trotz der entsprechenden Absichtserklärung des First Minister 2002. Damals hatte das Konzept politische Bedeutung für Labour-Party, Liberaldemokraten und die schottische Regierung, weil es soziale Gerechtigkeit mit Umweltfragen verband. Jetzt scheinen sich die früheren Befürworter tendenziell zurückzuziehen.
2. Der Partnerschaftsvertrag der wiedergewählten Koalition von Labour-Party und Liberaldemokraten von 2003 ist hinsichtlich Umweltgerechtigkeit vage bis widersprüchlich. Die Mehrheit der zentralen und lokalen Behörden igno-

riert tendenziell das Thema, aus Unkenntnis, Überforderung oder Unwillen. Trotzdem gibt es in Behörden häufig Mitarbeiter, die sich für Umweltgerechtigkeit stark machen, aber bisher wenig Einfluss haben.

3. Umweltgerechtigkeit ist vorwiegend ein Thema für Politiker, Wissenschaftler, Journalisten, Umwelt- und Sozial-NGOs. In der allgemeinen Öffentlichkeit findet das Konzept wenig Resonanz, außer bei betroffenen Gemeinden, die aber eine andere Begrifflichkeit bevorzugen. Einige Gewerkschaften sehen Umweltgerechtigkeit tendenziell als Gefahr für Arbeitsplätze.
4. Die schottische Regierung, zentrale und lokale Behörden haben anscheinend keine klare Strategie – geschweige denn einen "Masterplan" – zur Einführung von Umweltgerechtigkeit. Bestehende Regelungen werden wenig genutzt, neue nicht entwickelt, außer wenn von EU-Richtlinien verlangt. Die Politik folgt hierbei einem "eingebetteten Ansatz", wobei Umweltgerechtigkeit bestehenden Programmen – etwa zu Nachhaltigkeit – "untergeschoben" wird, mit minimalen Veränderungen in deren Zielen, Prioritäten und Finanzierungsweisen.
5. Es gibt wenig Entwicklung in Richtung Umweltgerechtigkeit. Einige NGOs, Gemeinden, Regierungsbeamte und Wissenschaftler versuchen die Regierung dazu zu bewegen, ihre diesbezüglichen Versprechen einzulösen. Externer Druck kommt von der EU (z. B. Aarhus-Konvention) in Hinblick auf Verfahrensrechte auf Information, Beteiligung etc.
6. Die EU-Richtlinie zum Informationszugang wurde von der schottischen Regierung 2005 als FoI (Freedom of Information (Scotland) Act) in Kraft gesetzt, mit entsprechenden Ausführungsvorschriften. Im Planungsbereich wurden aber durchsetzbare Beteiligungsrechte betroffener Bürgergruppen und Gemeinden, wie das TPRA (Third Party Right of Appeal), abgelehnt.
7. Der Partnerschaftsvertrag der Regierungsparteien betont den Vorrang der Ökonomie vor Politik und Umwelt. Dies verhindert die Entwicklung neuer, und Umsetzung bestehender Vorschriften für mehr Verteilungsgerechtigkeit von Umweltbelastungen, was Beschränkungen von Marktprozessen erfordern könnte.
8. Die schottische Regierung scheint sich nicht durch verbindliche und durchsetzbare Umweltgerechtigkeits-Mechanismen binden zu wollen, in Bezug auf Planung, Grenzwertsetzung, Kontrolle und Durchsetzung von Standards, Expositions- und Risikoabschätzung, Zulassung und Sanierung.
9. Die Regierung verfolgt mittelfristig anscheinend drei Teilziele – erstens, Abnutzung von Umweltgerechtigkeit in mühseligen Aushandlungen innerhalb verschiedener staatlicher Ressorts, Abteilungen und Behörden, zwischen ih-

nen und Gemeinden, Investoren, Betreibern; zweitens, Relativierung von Umweltgerechtigkeit im größeren Kontext von Nachhaltigkeit; drittens, De-thematisierung von Umweltgerechtigkeit durch Verzögern der Herausgabe einschlägiger Berichte.

10. Falls die schottische Regierung weiterhin Umweltgerechtigkeit anstrebt, könnten folgende Maßnahmen sinnvoll sein:
- Veröffentlichung eines detaillierten, nachprüfbaren "Masterplans" zur Einführung von Umweltgerechtigkeit, mit klaren Angaben zu Zeitplan, legislativer und administrativer Umsetzung
  - Erstellung eines Sachstandsberichts (inzwischen erfolgt – W.M.)
  - Entwicklung differenzierter Verteilungskriterien für Umweltbelastungen, mit Berücksichtigung der soziodemographischen Struktur, bestehenden Umweltbe- und -entlastungen, Belastungskumulationen, Verteilung der Lasten/Gewinne auf Personengruppen, etc.
  - Entscheidung über die geplante Verteilungslogik für Umweltbelastungen und Informierung der Öffentlichkeit
  - Konzipierung politischer, juristischer, administrativer und ökonomischer Instrumente, um die gewünschten Verteilungsmuster durchzusetzen und mittelfristig zu bewahren.

Die schottische Regierung hat Ende 2005 einen Sachstandsbericht zu ihrer Umweltgerechtigkeits-Politik vorgelegt (Scottish Executive 2005). Er nennt zwei Hauptaufgaben und bezogen auf diese 20 dringlichen Themengebiete:

#### Verteilungsgerechtigkeit

Brachland; Gruben- und Minengelände; Abfall; Transport und Verkehr; Luftqualität; Wohnqualität; Überflutungsgefahr (flooding); saubere und sichere Umgebung (liveability); Lebensqualität und Erholung; Grünflächen; Umweltregulierung und Verfolgung von Umweltverstößen; Gesundheit; Forschung zu Umweltqualität

#### Verfahrensgerechtigkeit

öffentliche Beteiligung an der Flächennutzungsplanung; Zugang zu Umweltinformationen; Eröffnung von Rechtswegen (access to justice); Gemeindeplanung; strategische Umweltbewertung; sozialverantwortliche Unternehmensführung (corporate social responsibility); Förderung von Nachhaltigkeitsprojekten.

Sehr unterschiedliche Aktivitäten aus Umwelt-, Wohnungs-, Verkehrs-, Regional- und Wirtschaftspolitik werden hierbei unter Umweltgerechtigkeit subsumiert, was die Trennschärfe des Begriffs mindert. Einzelne der genannten Ziele und Maßnahmen sind in den konkreten Vorgaben anspruchsvoll; z. B. hinsichtlich

- drastischer Reduzierung der Mülldeponierung

- Ausbau des Schienennetzes, Senkung der Fahrpreise und Verlagerung von Gütertransport auf die Schiene
- Senkung des KfZ-Verkehrsaufkommens
- Verbesserung des Zugangs zu und der Verwendbarkeit von Umweltinformation.

Auch nach Vorlage des Berichts bleibt allerdings der Eindruck, dass die schottische Regierung keine klare, abgrenzbare Umweltgerechtigkeits-Strategie hat. Sie hält an der Zielvorstellung formell fest und hat versucht, diesbezüglich ihre Handlungsfähigkeit und -bereitschaft nachzuweisen. Viele genannte und nur locker verbundene Aktivitäten beruhen aber vermutlich auf alten Planungen und lassen sich nun wechselweise Umweltgerechtigkeit und/oder Nachhaltigkeit zu-rechnen, was unbefriedigend ist und als Verlegenheitslösung – oder "politischer Mitnahmeeffekt" – erscheint. Somit besteht bisher wenig Anlass, die oben genannte Einschätzung zu korrigieren.

## **8. Relevanz für die BRD**

Was bedeuten die schottischen Erfahrungen mit Umweltgerechtigkeit für die BRD? Zunächst ist zu berücksichtigen, dass sich Schottland von uns diesbezüglich in einigen relevanten Aspekten unterscheidet (Knox 1999, Smout 1997):

- Schottland hat eine geographische und ökonomische Randposition in Großbritannien und der EU
- die Bevölkerungsdichte ist in Schottland niedriger als in der BRD (65 vs. 232 Personen pro qkm)
- die Bevölkerungsverteilung ist in Schottland sehr ungleichmäßig, mit hoher Verdichtung im Großraum Glasgow, dagegen großen, fast menschenleeren Gebieten im Norden und Nordwesten
- Schottland hat eine lange Geschichte starker sozialer Polarisierung und extremer Armut großer Bevölkerungsteile
- Schottland gilt weiterhin, trotz zeitgleichem Beginn der Industrialisierung mit England, als "Armenhaus" Großbritanniens
- die relative (Einkommens-) Armut – gemessen am Anteil der Personen unterhalb der Armutsschwelle, d. h. mit einem Einkommen von weniger als 60 des Nettoäquivalenzeinkommens – ist aktuell in Schottland höher als in der BRD (25 vs. 13 %)
- es gibt eine relativ präsente Erinnerung an lange Perioden nationaler Demütigung, Fremdherrschaft und sozialer Entwurzelung (Vertreibungen aus den Highlands, forcierte Proletarisierung der Vertriebenen, Massenauswanderung etc.)
- es besteht eine lange Gewöhnung an oft schlechte Arbeits-, Umwelt-, Wohn- und allgemeine Lebensbedingungen, die z. T. deutlich unter BRD-Niveau liegen

- Schottland hat Öl (in den nordöstlichen Küstengewässern); allerdings bleibt von den Erträgen wenig im Land
- die schottische Entsorgungspolitik liegt im EU-Maßstab weit zurück, mit unverhältnismäßig hohem Müllaufkommen, geringen Raten für Recycling und Verbrennung
- Schottland ist uns bei der Problemwahrnehmung und -artikulation zu Umweltgerechtigkeit mindestens zehn Jahre voraus.

Hinsichtlich Wirtschaftsstruktur, gewerblicher Umweltbelastung, Planungskultur, Lebensstil und Wertschätzung der Umwelt sind die Unterschiede zwischen Schottland und der BRD eher gering. Daher dürften die dortigen Erfahrungen mit Umweltgerechtigkeits-Politik bei uns von Nutzen sein, aber eingedenk des sehr unterschiedlichen Stands der Problemwahrnehmung.

An Schottland zeigt sich, dass auch hochrangige politische Absichtserklärungen zugunsten von Umweltgerechtigkeit ein Abgleiten in weitgehend symbolische Politik nicht verhindern. Dies ist zwar besser als Ignorierung des Problems, bleibt aber hinter den Erwartungen zurück. Erforderlich ist deshalb, einige "unangenehme Wahrheiten" zur Kenntnis zu nehmen:

- Verteilungsgerechtigkeit bei Umweltbelastungen stellt sich nicht über den Markt her, sondern bedarf entsprechender umweltpolitischer und planungsrechtlicher Instrumente
- Verteilungsgerechtigkeit ist schwerer zu realisieren als Verfahrensgerechtigkeit
- Durchsetzung von (mehr) Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit berührt wirtschaftliche Interessen und muss mit entsprechenden Widerständen rechnen
- ein neues, tendenziell kontroverses Thema wie Umweltgerechtigkeit muss ebenso mit bürokratischem Widerstand auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Formen rechnen
- eine institutionelle Verankerung von Umweltgerechtigkeit bzw. Anbindung an ein Ressort ist sinnvoll, trotz aktueller Bevorzugung eines "eingebetteten Ansatzes"
- Umweltgerechtigkeit lässt sich als eine Art "neue Gerechtigkeit" verstehen, die mit den Zielen von Umweltverbänden und Gewerkschaften prinzipiell vereinbar ist – was aber erst vermittelt werden muss.

Die Subsumierung von Umweltgerechtigkeit unter Nachhaltigkeit in Schottland zeigt auch, dass ohne eine klare und differenzierte Umsetzungsstrategie das neue Thema Gefahr läuft, ins Niemandsland zwischen Sozial-, Umwelt-, Gesundheits- und Wirtschaftspolitik abgedrängt zu werden. Dann können alle möglichen Maßnahmen Umweltgerechtigkeit zugeordnet werden. Das Beispiel Schottland zeigt auch, dass eine erfolgreiche Umweltgerechtigkeits-Politik im Ausland regis-

triert wird und sich als "Markenzeichen" – oder sogar "Exportschlager" – nutzen lässt.

In der BRD stehen für die politische Institutionalisierung von Umweltgerechtigkeit aktuell andere Schritte an; z. B.:

- Verankerung des Themas in der sozial-, umwelt- und gesundheitspolitischen Diskussion
- Auffinden relevanter Datenbestände und Nutzung für Sekundäranalysen zur BRD (sozialräumliche Verteilung von Umweltbelastungen, Entstehung dieser Verteilungsmuster, Möglichkeiten der Beeinflussung und Änderung etc.)
- Auflegung eines ersten Forschungsprogramms zum Einstieg in originäre Umweltgerechtigkeits-Forschung, mit Schaffung von Kontaktstrukturen, Gewinnung inhaltlicher und methodischer Erfahrung, Schaffung eines Kompetenz-Netzwerks
- Einbau von entsprechenden Indikatoren in die Sozial-, Umwelt- und Gesundheitsberichterstattung
- Aufbau einer NGO zu Umweltgerechtigkeit (als möglicher organisatorischer Kern einer zukünftigen breiteren Bewegung)
- Kontaktaufnahme und Kooperation mit deutschen Behörden, Verbänden, Instituten und NGOs (partiell) ähnlicher Zielsetzung
- Kontaktaufnahme und Kooperation mit entsprechenden Einrichtungen im europäischen Ausland (bsd. England, Schottland)
- Erfassung und Bewertung einschlägiger Handlungskonzepte und Praxisbeispiele im Ausland (bsd. USA, England, Schottland)
- Prüfung der Anknüpfbarkeit von Umweltgerechtigkeit an bestehende Konzepte (z. B. Sozial-, Umwelt-, Gesundheitsverträglichkeit, Nachhaltigkeit) und Programme (z. B. Gesunde Städte, Agenda 21, Soziale Stadt, Kindergesundheit, Aktionsprogramm Umwelt & Gesundheit)
- Prüfung der Integrierbarkeit von Umweltgerechtigkeit ins deutsche Umwelt- und Planungsrecht.





## ***Abkürzungen***

APUG	Aktionsprogramm Umwelt & Gesundheit: Forschungsprogramm auf EU-, nationaler und z. T. Länderebene
ARK	Accessing Relevant Knowledge: FoES-Projekt, um von Umweltproblemen betroffenen Personen umsetzungsrelevantes Umweltwissen zu vermitteln
ATSDR	Agency for Toxic Substances and Disease Registry: US-Bundesbehörde für v. a. Sondermüll-Entsorgung
CDC	Centers for Disease Control: US-Bundesbehörde für gesundheitliche Prävention
CEDA	Citizens' Environmental Defence Advocacy: FoES-Projekt, um von Umweltgerechtigkeits-Problemen Betroffenen umsetzungsrelevantes Rechts-, Politik- und Planungswissen zu vermitteln
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs: britisches Ministerium für Umwelt, Nahrung und Landwirtschaft; zuständig für Nachhaltigkeit, Auftraggeber von Umweltgerechtigkeits-Studien
EIA	Environment Impact Assessment: Umweltverträglichkeitsprüfung
FoE	Friends of the Earth: internationaler Umweltverband
FoES	Friends of the Earth Scotland: schottischer Umweltverband
FoI	Freedom of Information: freier Informationszugang
GIS	Geographic Information System: digitalisiertes Umweltinformationssystem
GNA	Good Neighbo(u)r Agreement: Vereinbarung über gute Nachbarschaft; möglicher Handlungsansatz von Kommunen gegenüber umweltbelastenden Betrieben
HIA	Health Impact Assessment: Gesundheitsverträglichkeitsprüfung
IPC	Integrated Pollution Control: britisches Programm zur Kontrolle und Sanierung von Emittenten mit besonders hohem Risikopotential
NGO	Non-Governmental Organization: Nicht-Regierungs-Organisation
PRTR	Pollution Release and Transfer Register: Emissions- und Transport-Kataster
SCRSJ	Scottish Centre for Research on Social Justice: schottischer Forschungsverbund zu sozialer Benachteiligung
SDRC	Social Disadvantage Research Centre: schottischer Forschungsverbund zu sozialer Benachteiligung
SDRN	Sustainable Development Research Network: britischer Forschungsverbund zu Nachhaltigkeit
SEA	Strategic Environmental Assessment: Strategische Umweltprüfung
SEPA	Scottish Environment Protection Agency: schottische Umweltbehörde

SIMD	Scottish Index of Multiple Deprivation: schottischer Index für Mehrfachbenachteiligung
SIOD	Scottish Index of Deprivation: schottischer Benachteiligungsindex
SMR	Standardized Mortality Ratio: standardisierte Sterblichkeitsrate
SNIFFER	Scotland and Northern Ireland Forum for Environmental Research: schottischer und nordirischer Umweltforschungsverbund
SNP	Scottish National Party: schottische Nationalistenpartei
SPRI	Scottish Pollutant Release Inventory: schottisches Schadstoff-Emissionsregister
TPRA	Third Party Right of Appeal: Einspruchsrecht für betroffene Dritte (Gemeinden, Initiativen) im schottischen Umweltrecht (Vorschlag)
UK	United Kingdom: England, Nordirland, Schottland und Wales
UNECE	UN Economic Commission for Europe: UNO-Wirtschaftskommission für Europa; Initiator der Aarhus-Konvention

## **Literatur**

- Altwater E, Mahnkopf B, Globalisierung der Unsicherheit. Westfälisches Dampfboot, Münster, 2002
- APUG-NRW (Aktionsprogramm Umwelt & Gesundheit Nordrhein-Westfalen) hg, Dokumentation Forum 2 (November 2004). MUNLV (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW), Düsseldorf, 2005: [http://www.apug.nrw.de/pdf/dokumentation\\_forum2.pdf](http://www.apug.nrw.de/pdf/dokumentation_forum2.pdf)
- ATSDR (Agency for Toxic Substances and Disease Registry) hg, The nature and extent of lead poisoning in children in the United States: a reprint to Congress. DHHS, Atlanta, 1988
- ATSDR (Agency for Toxic Substances and Disease Registry) hg, California: birth defects study. ATSDR, Atlanta, 1990
- Bailey N et al., Measuring deprivation in Scotland: developing a long-term strategy. Final report. SCRSJ (Scottish Centre for Research on Social Justice, Universities of Glasgow and Aberdeen) & Scottish Executive Central Statistics Unit, 2003: <http://www.scotland.gov.uk/library5/social/mdis.pdf> (letzter Zugriff: 29.08.2005)
- Barnett H, Hazardous waste regulation: legacies of the past and projections for the future. In: Clifford M ed, Environmental crime: enforcement, policy, and social responsibility. Aspen Publishers, Gaithersburg (MD), 1998
- Beck U, Risikogesellschaft. Edition Suhrkamp, Frankfurt/M., 1986
- Biermann F, Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungsansätze. Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12, 2001
- Blamey A et al. hg, Health inequalities in the New Scotland. HPPU (Health Promotion Policy Unit) & Public Health Institute of Scotland, Glasgow, 2002
- Bolte G et al., Soziale Ungleichheit bei der Belastung mit verkehrsabhängigen Luftschadstoffen: Ergebnisse der Kinderkohortenstudie LISA. In: Bolte G, Mielck A hg, Umweltgerechtigkeit. Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen. Juventa, Weinheim, 2004, 175-198
- Bolte G, Mielck A hg, Umweltgerechtigkeit. Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen. Juventa, Weinheim, 2004
- Bullard RD hg, Unequal protection. Environmental justice & communities of color. Sierra Club, San Francisco, 1994
- Burton T, Access to environmental information: the UK experience of water registers. International Journal of Environmental Law, 1989
- Bush J et al., "Even the birds round here cough": air pollution, health and stigma in Teesside. Health and Place, 7, 2001
- Bush J et al., Quality of life, neighbourhood renewal and environmental justice: examining community responses to environmental degradation. Paper at the 2nd Global Conference on Ecological Justice and Global Citizenship, Copenhagen, 13-15/2/2003

- Busse R, Anwendung der "offenen Methode der Koordinierung" auf die europäischen Gesundheitswesen. 2002  
[http://wido.de/fileadmin/wido/downloads/pdf-ggw/GGW\\_2-02\\_07-14.pdf](http://wido.de/fileadmin/wido/downloads/pdf-ggw/GGW_2-02_07-14.pdf)  
 (letzter Zugriff: 17.01.2006)
- CDC (Centers for Disease Control) hg, Preventing lead poisoning in young children. CDC, Atlanta, 1991
- Costi A, Environmental justice and sustainable development in Central and Eastern Europe. *European Environment*, 8, 1998, 107-112
- Dunion K, Troublemakers. The struggle for environmental justice in Scotland. Edinburgh University Press, 2003
- Elvers HD, Umweltgerechtigkeit (Environmental Justice) – Integratives Paradigma der Gesundheits- und Sozialwissenschaften? UFZ-Diskussionspapiere, Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle, 2005
- Elvers HD et al., Einflüsse der sozialen Lage auf die Wohnumwelt von Neugeborenen – Ergebnisse einer epidemiologischen Studie zu Renovierungsaktivitäten im Innenraum. In: Bolte G, Mielck A hg, Umweltgerechtigkeit. Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen. Juventa, Weinheim, 2004, 117-138
- Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt hg, Verantwortung für die Zukunft. Economica Verlag, Bonn, 1993
- Faber D ed, The struggle for ecological democracy. Guilford Press, New York, 1998
- Fehr R, Ökologische Gesundheitsförderung. Analysen – Strategien – Umsetzungswege. Huber, Bern, 2001
- FoE (Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland) hg, Pollution and poverty: breaking the link. FoE, London, 2001
- FoE (Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland) hg, Incinerators and deprivation. FoE, London, 2004
- FoES (Friends of the Earth Scotland) hg, Towards a sustainable Scotland. A discussion paper. FoES, Edinburgh, 1996
- FoES (Friends of the Earth Scotland) hg, Voices from the grassroots. Redressing the Balance 4: Working towards environmental justice in Scotland. FoES, Edinburgh, 2003
- FoES (Friends of the Earth Scotland) hg, Love thy neighbour? The potential for good neighbour agreements in Scotland. FoES, Edinburgh, 2004
- FoES/Sustainability Centre Glasgow hg, Environmental and social justice. Report on a consultation meeting as part of the UK sustainable development strategy review. FoES, Edinburgh, 2004
- Fraser N, Die halbierte Gerechtigkeit. Schlüsselbegriffe des postindustriellen Sozialstaats. Suhrkamp, Frankfurt/M., 1997
- Greenberg EJ, Toxic temptation: the revolving door, bureaucratic inertia, and the disappointment of the EPA Superfund Program. Center for Public Integrity, Washington, D.C., 1993
- Häußermann H, Die Krise der "sozialen Stadt". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/11, 2000, 13-31

- Hansjürgens B, Lübke-Wolf G hg, Symbolische Umweltpolitik. Suhrkamp, Frankfurt/M., 2000
- Harvey D, Justice, nature & the geography of difference. Blackwell Publishers, Malden, 1996
- Harth A et al., Soziale Segregation in ostdeutschen Städten. Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5, 1999, 38-46
- Hastedt H, Gerechtigkeit. In: Hastedt H, Martens E hg, Ethik – ein Grundkurs. Rowohlt, Reinbek, 1994, 198-214
- Heinrich J et al., Soziale Ungleichheit und umweltbedingte Erkrankungen in Deutschland. Ecomed, Landsberg, 1998
- Heinrichs H., Die Umweltsoziologie und das Thema der sozial-ökologischen Ungleichheit. In: Bolte G, Mielck A hg, Umweltgerechtigkeit. Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen. Juventa, Weinheim, 2004, 41-68
- Hoffmann B et al., Soziale Ungleichheit und Straßenlärm im Wohnumfeld – eine Auswertung der Bundesgesundheitsveys. Gesundheitswesen, 65, 2003, 393-401
- Hoffmann B, Auswertung der "Hot Spot"-Daten unter dem Gesichtspunkt der Umweltgerechtigkeit. Vortrag beim Landesumweltamt NRW, Essen, 17.8.2005
- Joint statement by the leaders of the Scottish Labour Party and the Scottish Liberal Democrats, A partnership for a better Scotland. Scottish Executive, Edinburgh, 2003
- Kloepfer M, Environmental Justice und geographische Umweltgerechtigkeit. Deutsches Verwaltungsblatt, 11, 2000, 750-754
- Knox P, Fieldwork in urban geography: assessing urban environmental quality. Scottish Geographical Magazine, 92, 1976, 101-107
- Knox P, Disadvantaged households and service provision in the inner city. In: Heinritz G, Lichtenberger E hg, The take-off of suburbia and the crisis of the central city. Steiner, Stuttgart, 1986
- Knox P, Pinch S, Urban social geography. Prentice Hall, London, 2000 (4th ed)
- Knox WW, Industrial nation. Work, culture and society in Scotland, 1800-present. Edinburgh University Press, Edinburgh, 1999
- Köckler H, Umweltbezogene Gerechtigkeit in Deutschland - das Kasseler Forschungsprojekt. Arbeitspapier zur Tagung "Bildung für eine nachhaltige Entwicklung – das Spannungsverhältnis von Lebensqualität und Umweltgerechtigkeit" der Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, 23.-25.11.2005
- Kohlhuber M et al., Social inequality in perceived environmental exposures in relation to housing conditions in Germany. Environmental research, 2006 (in press)
- Krebs A, Einleitung: Die neue Egalitarismuskritik im Überblick. In: Krebs A hg, Gleichheit oder Gerechtigkeit. Suhrkamp, Frankfurt/M., 2000, 7-37
- Kruize H, Bouwman AA, Environmental (in)equity in the Netherlands. RIVM, Bilthoven, 2004
- Landrigan P, Commentary: Environmental disease – a preventable epidemic. American Journal of Public Health, 82, 1992

- Lengfeld H et al., Politisches Engagement, Protest und die Bedeutung sozialer Ungerechtigkeit. Aus Politik und Zeitgeschichte, 7/8, 2000, 22-31
- London Sustainability Exchange hg, Environmental justice in London. Linking the equalities and environment policy agendas. London Sustainability Exchange, London, 2004
- MacIntyre A, Der Verlust der Tugend. Zur moralischen Krise der Gegenwart. Campus, Frankfurt/M., 1987
- Mahnkopf B, Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit. Prokla, 121, 2000, 489-526
- Martinez-Alier J, The environmentalism of the poor: A study of ecological conflicts and valuation. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), 2002
- Maschewsky W, Umweltgerechtigkeit, Public Health und soziale Stadt. VAS, Frankfurt/M., 2001
- Maschewsky W, Umweltgerechtigkeit. In: Geene H et al. hg, Armut und Gesundheit. Gesundheitsziele gegen Armut. Netzwerke für Menschen in schwierigen Lebenslagen (Teil II). Gesundheit Berlin e.V., Berlin, 2002, 199-203
- Maschewsky W, Umweltgerechtigkeit – Gesundheitsrelevanz und empirische Erfassung. Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper, 2004  
<http://www.skylla.wz-berlin.de/pdf/2004/i04-301.pdf> (letzter Zugriff: 29.08.2005)
- Maschewsky W, Environmental justice in Scotland – just words? 2005a  
[http://www.foe-scotland.org.uk/nation/ej\\_a\\_view\\_from\\_outside.pdf](http://www.foe-scotland.org.uk/nation/ej_a_view_from_outside.pdf) (letzter Zugriff: 03.01.2006)
- Maschewsky W, Umweltgerechtigkeit am Beispiel Hamburg. Umwelt - Medizin – Gesellschaft, 2, 2005b, 142-148
- Mau S, Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten. Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper, 1997
- McConnell J, Environment speech. Speech at Dynamic Earth, Edinburgh, 18.02.2002 (Fassung von 2005)
- McLaren D et al., The geographic relation between household income and polluting factories. FoE, London, 1999
- McLaren D, Environmental space, equity and the ecological debt. In: Aygeman J et al. hg, Just sustainabilities: Development in an unequal world. MIT Press, Cambridge (MA), 2001
- Meyer R et al., TA-Projekt 'Umwelt & Gesundheit' – Vorstudie. Büro für Technologiefolgenabschätzung, Bonn, 1997
- Mielck A, Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Huber, Bern, 2000
- Mielck A, Unterschiede bei Lärmbelastung und Luftverschmutzung nach dem Haushaltseinkommen. In: Bolte G, Mielck A hg, Umweltgerechtigkeit. Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen. Juventa, Weinheim, 2004, 139-154
- Mielck A, Heinrich J, Soziale Ungleichheit und die Verteilung umweltbezogener Expositionen (Environmental Justice). Gesundheitswesen, 64, 2002
- Müller HP, Wegener B hg, Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit. Leske + Budrich, Opladen, 1995
- Neuburger N, Kompendium Umweltmedizin. Medi-Verlag, Hamburg, 1996

- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) Environment Directorate hg, Environment and distributional issues: analysis, evidence and policy implications. OECD, Paris, 2004
- O'Leary T, Scandrett E, Agents of environmental justice project: training for environmental citizenship? FoES, Edinburgh, 2005
- Pacione M, The geography of multiple deprivation in Scotland. *Applied Geography*, 15, 1995
- Pacione M, Urban geography. A global perspective. Routledge, London/New York, 2005 (2. Auflage)
- Phillimore P, Moffatt S, Narratives of insecurity in Teesside: environmental politics and health risks. In: Vail J, Wheelock J eds, *Fostering insecurity: policies and lived experiences*. Routledge, London, 1999
- Poirier MR, Environmental justice and the beach access movements of the 1970s in Connecticut and New Jersey: stories of property and civil rights. *Connecticut Law Review*, 28, 1996, 719-812
- Poustie M, Environmental justice in SEPA's environmental protection activities: a report from the Scottish Environment Protection Agency. SEPA, Edinburgh, 2005
- Rae JJ, Social deprivation in Glasgow. City of Glasgow District Council, 1983
- Rawls J, A theory of justice. Harvard University Press, Cambridge (MA), 1971
- Rechtschaffen C, Gauna E hg, Environmental justice. Law, policy & regulation. Carolina Academic Press, Durham (NC), 2002
- Rosenbrock R, Maschewsky W, Präventionspolitische Bewertungskontroversen im Bereich Umwelt und Gesundheit. Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper, 1998
- Rowan-Robinson J et al., Public access to environmental information - a means to what end? *Journal of Environmental Law*, 8, 1996
- Scandrett E, O'Leary T, Higher education certificate environmental justice. FoES, Edinburgh, 2004
- Schlüter A, Public perceptions, technology and the distribution of environmental risk: views from a producer town. Paper at the 2nd Global Conference on Ecological Justice and Global Citizenship, Copenhagen, 13-15/2/2003
- Schnapp K-U, Ministerial bureaucracies as stand-in agenda setters? A comparative description. Wissenschaftszentrum Berlin, preprint, 2000
- Scottish Executive hg, 2004  
<http://www.Scotland.gov.uk/about/ERADEN/SCU/00017108/environgjust.aspx>  
 (letzter Zugriff: 24.07.2004)
- Scottish Executive hg, Review of progress on environmental justice paper. 2005  
<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/12/12161827/18283> (letzter Zugriff: 03.01.2006)
- Scottish Executive Health Department hg, Inequalities in health. Scottish Executive Health Department, Measuring Inequalities in Health Working Group, Edinburgh, 2003



- Scottish Executive Office of the Chief Statistician hg, Scottish index of multiple deprivation 2004. Summary technical report, 2004  
<http://www.scotland.gov.uk/SIMD2004Report> (letzter Zugriff: 30/8/2005)
- Scottish Executive Social Research Unit ed., Public attitudes to the environment in Scotland, 2005, <http://scotland.gov.uk/socialresearch> (letzter Zugriff: 29.08.2005)
- SDRC (Social Disadvantage Research Centre) hg, Scottish indices of deprivation 2003. SDRC, Department of Social Policy and Social Work, University of Oxford, 2003 <http://www.scotland.gov.uk/library5/social/siod.pdf> (letzter Zugriff: 31.08.2005)
- SDRN (Sustainable Development Research Network) hg, Environment and social justice: Rapid research and evidence review. Final report, revised version. SDRN, 2004 <http://www.scotland.gov.uk/library5/environment/pateis-00.asp> (letzter Zugriff: 29.08.2005)
- Seis M, Five types of environmental criminals. In: Clifford M ed, Environmental crime: enforcement, policy and social responsibility. Aspen Publishers, Gaithersburg (MD), 1998, 255-80
- Smout TC, A century of the Scottish people, 1830-1950. Fontana Press, London, 1997
- SNIFFER (Scotland and Northern Ireland Forum for Environmental Research) hg, Investigating environmental justice in Scotland: links between measures of environmental quality and social deprivation. SNIFFER, Edinburgh, 2005 <http://www.sniffer.org.uk> (letzter Zugriff: 29.08.2005)
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) hg, Umweltgutachten 1996. Metzler-Poeschel, Stuttgart, 1996
- State of New York Department of Health ed., Investigation of cancer incidence and residence near 38 landfills with soil gas migration conditions, New York State, 1980-1989. ATSDR, Atlanta, 1998
- Swann M, Counting chemicals. Developing a pollution release and transfer register for Scotland. FoES, Edinburgh, 2002
- Swart E, Hoffmann B, Modifiziert der Sozialstatus die gesundheitlichen Auswirkungen von Lärmexpositionen? In: Bolte G, Mielck A hg, Umweltgerechtigkeit. Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen. Juventa, Weinheim, 2004, 199-220
- UK Government hg, Securing the future – UK Government sustainable development strategy. London, 2005  
<http://www.sustainable-development.gov.uk/publications/uk-strategy/uk-strategy-2005.htm> (letzter Zugriff: 17.01.2006)
- UNECE (UN Economic Commission for Europe) hg, Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Aarhus, 1998  
<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf> (letzter Zugriff: 17.01.2006)
- Varga C et al., The lack of environmental justice in Central and Eastern Europe. Environmental Health Perspectives, 110, 2002, A662-A663
- Walker G et al., Environmental quality and social deprivation. Phase II: National analysis of flood hazard, IPC industries and air quality. R&D project record, Environment Agency, Bristol, 2003

Walzer M, Spheres of justice. Basic Books, New York, 1983

Wehrspaun M et al., "Ökologische Gerechtigkeit" - Neue Perspektiven der Umweltethik? UmweltMedizinischer InformationsDienst, 1, 2005, 3-6

Wichmann HE et al. hg, Handbuch der Umweltmedizin. Ecomed, Landsberg, 2005 (Loseblattwerk in 4 Ordnern)